



3 1761 11653638 4



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116536384>







Second Session  
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la  
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chair:*  
The Honourable E. LEO KOLBER

*Président:*  
L'honorable E. LEO KOLBER

Thursday, May 4, 2000

Le jeudi 4 mai 2000

Issue No. 12

Fascicule n° 12

**Third meeting on:**

Bill S-19, An Act to amend the Canada Business  
Corporations Act and the Canada Cooperatives Act  
and to amend other Acts in consequence

**Troisième réunion concernant:**

Projet de loi S-19, Loi modifiant la Loi canadienne sur  
les sociétés par actions et la Loi canadienne sur les  
coopératives ainsi que d'autres lois en conséquence

**INCLUDING:**  
**THE FIFTH REPORT OF THE COMMITTEE**  
(The Taxation of Capital Gains)

**Y COMPRIS:**

**LE CINQUIÈME RAPPORT DU COMITÉ**  
(L'impôt sur les gains en capital)

**WITNESSES:**  
(See back cover)

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable E. Leo Kolber, *Chair*  
The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chairman*  
and

The Honourable Senators:

Angus	Kenny
* Boudreau, P.C.	Kroft
(or Hays)	* Lynch-Staunton
Fitzpatrick	(or Kinsella)
Furey	Meighen
Hervieux-Payette, P.C.	Oliver
Kelleher, P.C.	Poulin

\* *Ex Officio Members*  
(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable E. Leo Kolber  
*Vice-président:* L'honorable David Tkachuk  
et

Les honorables sénateurs:

Angus	Kenny
* Boudreau, c.p.	Kroft
(ou Hays)	* Lynch-Staunton
Fitzpatrick	(ou Kinsella)
Furey	Meighen
Hervieux-Payette, c.p.	Oliver
Kelleher, c.p.	Poulin

\* *Membres d'office*  
(Quorum 4)

Published by the Senate of Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing,  
Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

Publié par le Sénat du Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Thursday, May 4, 2000

(20)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable E. Leo Kolber, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Fitzpatrick, Furey, Kelleher, P.C., Kolber, Kroft, Meighen, Oliver, Poulin and Tkachuk (10).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Gerald M. Lafrenière, Research Officer.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

**WITNESSES:**

*From the Association de protection des épargnants et investisseurs du Québec:*

Mr. Yves Michaud, Founding Chair;

Mr. Paul Lussier, President;

Mr. Réjean Belzile, Professor, Faculty of Accounting Science, Université du Québec à Montréal.

*From Agropur, Coopérative agroalimentaire:*

Mr. Jacques Cartier, President;

Mr. Serge Riendeau, Vice-President;

Mr. André Gauthier, Corporate Secretary;

Mr. Yvon Martineau, Fasken Martineau DuMoulin.

*From the Canadian Co-operative Association:*

Ms Mary Pat MacKinnon, Director, Government Affairs; and

Mr. Joseph Dierker, Gauley & Company.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 6, 2000, the committee proceeded to study Bill S-19, An Act to amend the Canada Business Corporations Act and the Canada Cooperatives Act and to amend other Acts in consequence. (*See Issue No. 10, April 13, 2000, for the full text of the Order of Reference.*)

Mr. Michaud made an opening statement and then, along with other witnesses, answered questions.

Mr. Cartier made an opening statement and then, along with other witnesses, answered questions.

Ms MacKinnon made an opening statement and then, along with Mr. Dierker, answered questions.

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le jeudi 4 mai 2000

(20)

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 heures, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable E. Leo Kolber (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Fitzpatrick, Furey, Kelleher, Kolber, c.p., Kroft, Meighen, Oliver, Poulin et Tkachuk (10).

*Également présent:* Du Service de recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, Gerald M. Lafrenière, attaché de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

**TÉMOINS:**

*De l'Association de protection des épargnants et investisseurs du Québec:*

Mr. Yves Michaud, président-fondateur;

Mr. Paul Lussier, président;

Mr. Réjean Belzile, professeur à la Faculté des sciences comptables de l'Université du Québec à Montréal.

*De Agropur, Coopérative agroalimentaire:*

Mr. Jacques Cartier, président;

Mr. Serge Riendeau, vice-président;

Mr. André Gauthier, secrétaire corporatif;

Mr. Yvon Martineau, Fasken Martineau DuMoulin.

*De l'Association canadienne des coopératives:*

Mme Mary Pat MacKinnon, directrice, Affaires gouvernementales;

Mr. Joseph Dierker, Gauley & Company.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 6 avril 2000, le comité procède à l'étude du projet de loi S-19, Loi modifiant la Loi canadienne sur les sociétés par actions et la Loi canadienne sur les coopératives ainsi que d'autres lois en conséquence. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 10 du 13 avril 2000.*)

Mr. Michaud fait une déclaration et, avec d'autres témoins, répond aux questions.

Mr. Cartier fait une déclaration et, avec d'autres témoins, répond aux questions.

Mme MacKinnon fait une déclaration et, avec M. Dierker, répond aux questions.

At 1:00 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 13 heures, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Gary Levy

*Clerk of the Committee*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Wednesday, May 3, 2000

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to table its

**FIFTH REPORT**

Your Committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, November 23, 1999, to examine and report upon the present state of the domestic and international financial system, now tables an interim report entitled *The Taxation of Capital Gains*.

Respectfully submitted,

*Le président,*

E. LEO KOLBER

*Chair*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le mercredi 3 mai 2000

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de déposer son

**CINQUIÈME RAPPORT**

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mardi, 23 novembre 1999 à examiner, pour rapport, la situation actuelle du régime financier canadien et international, dépose maintenant un rapport intérimaire intitulé *L'impôt sur les gains en capital*.

Respectueusement soumis,

(Text of interim report follows the evidence.)

(Le texte du rapport intérimaire figure à la fin des témoignages.)

**EVIDENCE**

OTTAWA, Thursday, May 4, 2000

The Standing Senate Committee on Banking Trade and Commerce meets today at 11 o'clock to study Bill S-19, an Act to amend the Canada Business Corporations Act and the Canada Cooperatives Act and to amend other acts in consequence.

Senator E. Leo Kolber (*Chairman*) in the Chair.

[*Translation*]

**The Chairman:** We are studying Bill S-19. This morning, we will be hearing the Association de protection des épargnants et investisseurs du Québec, Mr. Yves Michaud, Founding Chair, Mr. Paul Lussier, President, and Mr. Réjean Belzile, Professor, Faculty of Accounting Science, Université du Québec à Montréal.

[*English*]

We would ask you to make a 10-minute opening statement, after which senators may wish to ask questions.

[*Translation*]

**Mr. Yves Michaud, Founding Chair, Association de protection des épargnants et investisseurs du Québec:** Mr. Chairman, this is our second appearance before the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. We came here about 18 months ago to present 20 recommendations that we submitted to the Department of Industry regarding the Canada Business Corporations Act.

The Association des épargnants et investisseurs du Québec is the only volunteer organization in Canada exclusively dedicated to protecting, defending, demonstrating and promoting the rights of shareholders as can be seen by the scores of proposals we have made for the past five years to all the banks in Canada, including the largest ones, and some large companies like BCE.

Our action during the past five years has led to major and substantial progress in corporate democracy and in the participation of shareholders in business decisions. We obtained the adoption of a procedural code, a distinct vote for each administrator on the proxy form, the disclosure of accounting auditors' fees, the possession of a reasonable minimum of shares by administrators, access to information for shareholders, etc.

We have 1,400 members, most of whom are in Quebec; memberships have been registered from various parts of the Canadian federation and some American shareholders who hold Canadian shares.

We will show exemplary brevity and conciseness in our presentation and in its summary.

We are chiefly concerned with four subjects. The first is the respect of section 137.5(b) of the Canada Business Corporations Act, as we believe this article is contrary to the Canadian and Quebec Charters of Rights and Freedoms and which has not been

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le jeudi 4 mai 2000

Le comité sénatorial permanent des banques et du Commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier le projet de loi S-19, Loi modifiant la Loi canadienne sur les sociétés par actions et la Loi canadienne sur les coopératives ainsi que d'autres lois en conséquence.

Le sénateur E. Leo Kolber (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

**Le président:** Nous étudions le projet de loi S-19. Ce matin, nous recevons l'Association de protection des épargnants et investisseurs du Québec, M. Yves Michaud, président-fondateur, M. Paul Lussier, président et M. Réjean Belzile, professeur à la faculté des sciences comptables de l'Université du Québec à Montréal.

[*Traduction*]

Vous avez 10 minutes à votre disposition pour faire votre déclaration liminaire, après quoi les sénateurs voudront peut-être vous poser des questions.

[*Français*]

**M. Yves Michaud, président-fondateur, Association de protection des épargnants et investisseurs du Québec:** Monsieur le président, c'est la deuxième fois que nous comparaissons au comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Nous sommes venus il y a environ 18 mois présenter les 20 recommandations que nous avons soumises au ministère de l'Industrie concernant la Loi des sociétés par actions.

L'Association des épargnants et investisseurs du Québec est le seul organisme bénévole au Canada voué exclusivement à la protection, la défense, l'illustration et la promotion des droits des actionnaires ainsi qu'en font foi les vingtaines de propositions que nous avons faites depuis cinq ans à toutes les banques du Canada, parmi les plus importantes, et certaines grandes entreprises comme BCE.

Notre action a mené au cours des cinq dernières années à des progrès majeurs et significatifs dans la démocratie d'entreprise et dans la participation des actionnaires à la vie de leurs affaires. Nous avons obtenu l'adoption d'un code de procédure, le vote distinct pour chaque administrateur sur le formulaire de procuration, la divulgation des honoraires des vérificateurs comptables, la détention d'un minimum raisonnable d'actions par les administrateurs, l'accès de l'information aux actionnaires et le reste.

Nous comptons 1 400 membres dont la grande majorité au Québec, des adhésions ont été enregistrées en provenance de plusieurs états de la fédération canadienne et certains actionnaires américains détenteurs d'actions de sociétés canadiennes.

Nous serons d'une brièveté et d'une concision exemplaires pour vous présenter notre point de vue et en faire un résumé.

Quatre sujets nous préoccupent principalement. Le premier est le maintien à l'article 137.5(b) de la Loi canadienne des sociétés par actions, d'un article que nous croyons contraire aux Charters canadiennes et québécoises des droits et libertés et qui n'a pas été

amended, even though when we mentioned this section, the chair of this committee at the time, 18 months ago, the Honourable Senator Kirby, said that he was surprised to see such a provision included in the Canada Business Corporations Act.

The Canada Business Corporations Act as a whole seems to us to reduce the rights of shareholders contrary to what the Honourable Minister Manley maintains in his message where he states that this will extend and strengthen shareholder rights.

Why does it reduce rights? First, by maintaining section 137, which is not only maintained, but enhanced by adding the burden of proof on shareholders, on shareholders who want to make proposals, by asking them to ensure that their proposals are not contrary to the Act, namely a personal claim, a remedy for a grievance, or intending to serve general objectives of an economic, political, racial, religious, social or similar nature. As if public life as a whole were not in fact political, social, economic, religious or the like.

We will come back to this issue, because it is one of our recommendations. We denounce the first section as a stupid, indecent section in the Canada Business Corporations Act.

Our second concern is the way that compensation is shared among accounting auditors and among members of the board of directors.

Mr. Réjean Belzile, who holds a Ph.D. Doctor in accounting, member of the board of our association, will elaborate further on this provision in the Canada Business Corporations Act that has appeared haphazardly, like a wart, following some behind-the-scenes lobbying directed to the Honourable Minister Manley with the intention of having this new provision included, which is, incidentally, contrary to civil law and which might lead to a new constitutional battle between the federal State and its province because this issue is one of provincial and not federal jurisdiction. We have had enough constitutional quarrels. We think that the federal government should not add yet another one about the sharing of compensation.

The third irritant, if you will, is regulatory abuse. Apparently, the legislator is resorting to the following tactic: when a piece of legislation has been seriously challenged or too many concerns about it have been raised, he believes the answer is to bring in reams of regulations.

One member of the Senate, Senator Tkachuk to be precise, saw through this ruse. He observed that the government was moving too quickly to bring in regulations. I have long been concerned that Parliament is slowly being abandoned where this matter is concerned.

Unlike the Canada Business Corporations Act passed in 1975, Bill S-19 makes no provision for passage by Parliament, by the House of Commons, by the duly elected representatives of the people. In our view, this is contrary to the fundamental rules of democracy.

amendé, bien que celui qui présidait, il y a 18 mois, quand nous lui avons mentionné cet article, le sénateur Kirby disait qu'il était étonné qu'une telle disposition soit incluse dans la Loi des sociétés par actions.

La Loi canadienne des sociétés par actions dans son ensemble nous apparaît réductrice des droits des actionnaires et non pas ce que prétend le ministre Manley dans son communiqué disant que cela va étendre et conforter le droit des actionnaires.

Réductrice pourquoi? Un, pour le maintien de l'article 137, qui non seulement est maintenu, mais on y ajoute le fardeau de la preuve aux actionnaires, à l'actionnaire qui voudrait faire un proposition, en lui demandant de faire en sorte que sa proposition n'est pas contraire à ce que dit la loi, c'est-à-dire une réclamation personnelle, la réparation d'un grief, servir des fins générales d'ordre économique, politique, racial, religieux, social ou analogue. Comme si l'ensemble de la vie publique n'était pas effectivement politique, social, économique, religieux ou analogue.

Nous reviendrons sur cette question, puisque c'est une de nos recommandations. C'est le premier article que nous dénonçons comme un article stupide et indécent dans la Loi canadienne des sociétés par actions.

Notre deuxième préoccupation est la répartition de l'indemnité entre les vérificateurs comptables et entre les membres du conseil d'administration.

M. Réjean Belzile, docteur en sciences comptables, Ph.D., membre du conseil d'administration de notre association, élaborera plus longtemps sur cette inclusion dans l'article de la Loi canadienne des sociétés par actions qui arrive comme une verrou, comme par hasard, à la suite du lobby — ce qu'on appelle en français des vestibules corporatifs — auprès du ministre Manley afin que l'on inclut cette nouvelle disposition qui incidemment est contraire au droit civil et qui pourrait enclencher une nouvelle bataille constitutionnelle entre l'État fédéral et les États fédérés puisqu'il s'agit là d'une question relevant de la juridiction des provinces et non du gouvernement fédéral. Nous avons assez de chicanes constitutionnelles. Nous croyons que le gouvernement fédéral n'aurait pas intérêt à en rajouter une autre sur la répartition de l'indemnité.

La troisième question qui nous gêne, qui nous irrite et qui nous agace, c'est l'abus de la réglementation. La ruse est cousue de fil blanc, on dirait que le jupon dépasse. Quand le législateur appréhende trop de remous ou trop de contestations autour d'une loi, il la noie sous la réglementation.

La manœuvre n'a d'ailleurs pas échappé à un membre du Sénat, le sénateur Tkachuk, qui disait que le gouvernement optait trop rapidement pour la réglementation. Le fait que nous abandonnions lentement le Parlement sur ce sujet me préoccupe depuis longtemps.

Contrairement à la Loi canadienne sur les sociétés par actions adoptée en 1975, ce projet de loi ne prévoit pas d'adoption par le Parlement, par la Chambre des communes, par les élus du suffrage universel. Cela nous semble contraire aux règles fondamentales de la démocratie.

My third point is entitled "Silencing the small shareholders". For the first time in the history of Canadian business corporations, the legislator is drawing a distinction between small and large shareholders by limiting to one per cent the total number of voting shares in circulation, that is the total number of voting shares equivalent to \$2,000, as calculated at their fair market value.

What will the next revision of the Act bring? Will a shareholder need to hold shares valued at \$5,000, \$10,000, \$50,000 or even \$100,000 in order to submit a proposal to businesses, banks or corporations?

The die is cast, and the plutocrats are having a field day. Democracy is slowing giving way to plutocracy, to a government of the wealthy. Where once the legislation set an example, now this is less so. Before this legislation was brought in, all shareholders were deemed equal under the law, regardless of the value of their share portfolio.

These provisions are exemplary and respectful of democracy. If the legislation is passed without amendment, we will be harkening back to Jean de La Fontaine who said:

There's one law for the rich, and another for the poor.

Consider this example. If the Association wanted to continue working with and helping some one hundred banks or corporations governed by the act, it would need to invest \$200,000, hold \$2,000 worth of shares in order to continue promoting corporate democracy.

It is my hope that as it sets out to revise the act, the Senate of Canada will have the opportunity to demonstrate its importance and usefulness in the running of the country's business. Many of the act's provisions are unsound and ill-advised and only serve to limit the rights of shareholders. The Senate can and must make the legislator see reason and rally behind the wishes of the people. In the process, it will reveal its true purpose, which draws its source from Roman law: *senatus populus que*, the Senate and the people.

I am the founding chair of the Association. All I did was launch the organization. However, we do have an active President, Mr. Paul Lussier.

**Mr. Paul Lussier, President, Association de protection des épargnantes et investisseurs du Québec:** When we last appeared before the Senate committee, we tabled a brief along with a series of twenty or so proposals.

I would like to recall these proposals, all of which are aimed at promoting corporate democracy. Briefly, we proposed the following:

Validating the principle of the separation of roles by seeing to it that the chairman of the board does not also hold the position of CEO;

Facilitating the appointment of a board member by the real owners of the corporation, namely the shareholders;

Making service suppliers ineligible for board membership;

J'ai intitulé « Silence aux pauvres » le troisième point. Pour la première fois dans l'histoire canadienne des sociétés par actions, le législateur établit une distinction entre les actionnaires nantis et ceux qui le sont moins en qui fixant à 1 p. 100 le nombre total des actions avec droit de vote en circulation ou le nombre total d'actions avec droit de vote équivalent à 2 000 dollars, calculé sur la juste valeur du marché des actions.

Qu'en sera-t-il à la prochaine révision de la loi? Faudra-t-il 5 000, 10 000, 50 000 ou même 100 000 dollars pour faire une proposition aux entreprises, aux banques ou aux sociétés par actions?

L'engrenage est amorcé, les ploutocrates rigolent et on risque de voir la démocratie glisser lentement vers la ploutocratie, le gouvernement des riches. La loi était exemplaire, elle le devient moins. Avant la loi, tous les actionnaires sont égaux devant la loi et ce, sans égard à la richesse de leur portefeuille.

Ces dispositions sont exemplaires, respectueuses de la démocratie et si la loi est adoptée telle quelle, on retournera à Jean de La Fontaine qui disait:

Selon que vous serez puissant ou misérable, les jugements de cour vous rendront blanc au noir.

À titre d'exemple, si l'APEC voulait continuer son action auprès d'une centaine de banques ou de sociétés régies par la loi, il nous faudrait engager 200 000 dollars, détenir 2 000 dollars de chacune des actions pour continuer notre action en faveur de la démocratie d'entreprise.

Je souhaite qu'avec la révision de la loi, le Sénat canadien ait l'occasion de démontrer son importance et son utilité dans la gouverne des affaires publiques. Plusieurs dispositions de la loi sont bancales, inopportunies, et réductrices des droits des actionnaires. Le Sénat peut et doit faire entendre sa voix au législateur et faire en sorte qu'il fasse alliance avec le peuple, retournant ainsi à sa raison d'être et aux sources du droit romain, *senatus populus que*, le Sénat et le peuple.

Je suis le président fondateur et je ne fais qu'inaugurer les chrysanthèmes, mais nous avons un président actif de l'association, M. Paul Lussier.

**M. Paul Lussier, président, Association de protection des épargnantes et investisseurs du Québec:** La dernière fois que nous nous sommes présentés devant le comité du Sénat, nous avions présenté un mémoire accompagné d'une vingtaine de recommandations.

Je vais vous rappeler le titre de ces recommandations qui sont toutes d'ordre de démocratie d'entreprise:

C'est pour la séparation des postes, justement, que le président du conseil est le directeur général d'une entreprise;

La facilitation d'une nomination d'administrateur par les propriétaires réels, soit les actionnaires;

L'éligibilité d'un fournisseur de services à un conseil d'administration d'entreprise;

Requiring corporations to disclose all business ties between the corporation and its directors;

Limiting the terms of board members to a maximum of ten years;

Making an actual list of shareholders available to the corporation as well as to other shareholders;

Extending to unregistered shareholders the right to submit proposals for debate. Virtually all shares today are held on deposit by brokers, whereas the act stipulates that only registered shareholders can submit proposals for debate;

Removing all grounds for limiting the submission of proposals by shareholders;

Assigning to the Ontario or Quebec securities commission the task of ruling on the eligibility of shareholder proposals. At present, the corporations themselves decide whether or not to consider shareholder proposals;

Prohibiting the practice of identifying in advance authorized representatives who will vote the proxies. It is a known fact that very few shareholders attend shareholder meetings;

Providing for a separate vote for each director, rather than for a block vote;

Adopting a code of procedure for shareholders meetings;

Submitting the management compensation policy to shareholders;

Reviewing the financial statements which at present, are merely submitted at shareholder meetings;

Allowing directors and shareholders to resort to cumulative voting to signify either their satisfaction or dissatisfaction with certain directors;

Promoting communication with shareholders;

Allowing shareholders other than those who are members of corporate management to solicit proxies;

Requiring corporations to forward the minutes of the annual shareholders' meeting to all shareholders; and

Prohibiting contributions to political parties.

Basically, the Association would like to see the situation rectified to permit shareholders, who are the true owners of corporations, to elect the directors, instead of having them limited to electing the handful of directors picked by corporate management.

Moreover, the inspecting auditors appointed by the shareholders should do their job and report back to shareholders on the work performed.

**Mr. Réjean Belzile, Professor, Faculty of Accounting Science, Université du Québec à Montréal:** I would simply like to emphasize a few of the important points made in our brief concerning the addition of sections 237.1 to 237.9 on the subject of apportioning award of damages.

La divulgation des liens commerciaux entre les administrateurs d'entreprise et l'entreprise à laquelle ils siègent au conseil d'administration;

La limitation à dix ans dans l'occupation d'un poste d'administrateur par une seule personne;

L'accès à la liste des actionnaires véritables, autant pour les entreprises que pour les autres actionnaires;

Le droit de déposer des propositions pour les actionnaires non inscrits. Presque tous les actionnaires aujourd'hui sont inscrits au nom du courtier, alors que la loi prescrit qu'il faut être actionnaire inscrit pour proposer des propositions.

Enlever la limitation d'objectifs de tous ordres pour limiter les propositions d'actionnaires;

Mandater les commissions des valeurs mobilières de l'Ontario ou du Québec pour juger de la recevabilité des propositions d'actionnaires. Dans le moment, ce sont les entreprises elles-mêmes qui décident si elles reçoivent ou non les propositions de leurs actionnaires;

Interdire la préséntification des fondés de pouvoir qui voteront les procurations. On sait que très peu d'actionnaires se présentent aux assemblées d'entreprise;

Instaurer le vote distinct pour chacun des administrateurs d'entreprise plutôt qu'en bloc;

L'adoption d'un code de procédure pour la tenue des assemblées des actionnaires;

La soumission de la politique de rémunération de hauts dirigeants aux actionnaires;

L'examen des états financiers qui maintenant ne sont déposés que devant l'assemblée des actionnaires;

Le vote cumulatif pour les administrateurs et les actionnaires afin qu'ils puissent signifier leur satisfaction ou leur insatisfaction envers certains administrateurs;

Favoriser la communication avec les actionnaires;

Permettre la sollicitation de procuration par les autres actionnaires que ceux qui détiennent la gestion de l'entreprise;

L'obligation pour les entreprises d'envoyer un procès-verbal d'une assemblée annuelle d'actionnaires à tous les actionnaires; et

L'interdiction des contributions aux partis politiques.

Essentiellement, ce que l'APEC souhaite, c'est que les choses fondamentales reviennent à ce qu'elles devraient être, c'est-à-dire que les actionnaires, qui sont de véritables propriétaires des entreprises, élisent vraiment les administrateurs de ces entreprises et qu'ils ne soient pas contraints d'élier les quelques administrateurs choisis par le groupe du management, d'une part.

Et d'autre part, que les vérificateurs comptables nommés par les actionnaires fassent leur travail de vérification et répondent aux actionnaires du travail qu'ils ont fait.

**Mr. Réjean Belzile, professeur à la faculté des sciences comptables de l'Université du Québec à Montréal:** Je voudrais rappeler les points importants qui ont été soulignés dans notre mémoire au sujet de l'ajout des articles 237(1) à 237(9) portant sur la répartition de l'indemnité.

This represents a profound change in our professional liability system and we were surprised to see this new provision in the recent versions of the legislation, given that when consultations were held in 1994, no mention was made of changing the professional liability system.

Moreover, none of the working papers drawn up following the 1994 consultations addressed this matter, which indeed appears to be a last-minute addition.

We have questions about the consultations that took place. Why were so many people consulted, and no mention made of the proposed legislation? Judging from what we have seen, only a very select group was consulted about this inclusion.

The principle of proportionate liability, borrowed from the United States and adopted in 1995, was not the focus of any consensus in the U.S. at the time. However, one must remember that the context was somewhat different. The aim was to limit frivolous claims. Auditors were also given extended powers, which is not the case in this bill.

I would also point out that in England, which has a legal system more similar to ours than the U.S. one, some consideration was given to adopting a system of proportionate liability, but the idea was eventually rejected.

Summing up, it has yet to be proven that such major changes to the professional liability system are warranted. I would like to conclude this presentation the same way that Mr. Michaud began it. An Industry Canada press release notes that the new bill extends the rights of shareholders. This begs the question: In what way does this profound change alter the rights of shareholders for the better?

**Senator Meighen:** Did I understand you to say that you are proposing to do away with proxies and that shareholders would actually have to vote in person?

**Mr. Michaud:** No. We are proposing that names no longer actually appear on the proxy forms, in other words, that we no longer have cases where the board of directors recommends so or so as chairman, or barring that, leaves a black space. Normally in a democracy, when a vote is taken, the voters do not receive a ballot stating that the federal government hopes to see Jean Chrétien or someone else elected. We would like to see the names of directors stricken from the proxy forms so that shareholders are free to choose to whom they wish to give their proxy should they not be able to attend the shareholders meeting. It should not be suggested that the proxy be assigned to the chairman, to the CEO or to a board member who might vote as a block against shareholder proposals.

**Senator Meighen:** However, in order to find out who is running for the various positions, shareholders will have to peruse the annual report.

Il faut noter que c'est l'introduction d'un changement important dans notre régime de responsabilité professionnelle et que nous avons été surpris de voir apparaître dans les derniers projets cet ajout parce que lors des consultations menées en 1994, il y avait aucune mention de ce changement au principe de responsabilité professionnelle.

Et même dans les documents de travail qui ont été publiés suite à ces consultations de 1994, n'apparaît pas ce principe qui nous arrive, effectivement, aux heures tardives.

Nous nous interrogeons sur le principe de la consultation. Pourquoi avoir consulté tant de monde et ne pas avoir mentionné ce projet? D'après ce qu'on a pu voir, les consultations sur l'ajout ont été limitées à un cercle relativement restreint.

Le principe de répartition de responsabilité proportionnelle emprunté aux États-Unis, adopté en 1995, ne faisait pas l'unanimité à ce moment-là aux États-Unis, mais il faut rappeler que cela s'inscrivait dans un contexte un peu différent. On voulait, entre autres, restreindre les possibilités de recours frivoles et aussi, concurremment, on a étendu les responsabilités des vérificateurs, ce qui n'apparaît pas évidemment dans le projet de loi actuel.

Je veux rappeler aussi qu'en Angleterre, où le régime de droit ressemble peut-être plus au nôtre que le régime américain, on a étudié la possibilité d'instaurer ce régime et on a conclu qu'il n'y avait pas lieu d'aller de l'avant avec ce régime de responsabilité proportionnelle.

Pour conclure, il nous apparaît que la preuve reste à faire de la nécessité de modifier de façon aussi importante le régime de responsabilité professionnelle. La preuve n'a pas été faite et il nous apparaît qu'elle reste à faire pour justifier ce changement aussi important. Je voudrais peut-être conclure de la même façon que M. Michaud a commencé; on mentionne dans le communiqué d'Industrie Canada que le nouveau projet étend le droit des actionnaires, alors on peut se poser la question en quoi ce changement important modifie de façon favorable les droits des actionnaires.

**Le sénateur Meighen:** Est-ce que j'ai bien compris que vous suggérez l'élimination des procurations et que les actionnaires doivent se présenter en personne?

**M. Michaud:** Non. Ce que nous suggérons, c'est la disparition des noms plantés sur le formulaire de procuration. Vous savez, le conseil d'administration recommande monsieur un tel comme président ou à défaut et laisse une ligne blanche. Dans une démocratie normale, lorsqu'on vote, on n'a pas un bulletin de vote en disant le gouvernement fédéral souhaite que soit élu monsieur Jean Chrétien ou monsieur un tel. On voudrait que les noms des dirigeants disparaissent du formulaire de procuration et que l'actionnaire ait la faculté lui-même de désigner son fondé de pouvoir s'il ne peut assister à l'assemblée des actionnaires, et non lui suggérer insidieusement de l'envoyer au président, au chef de la direction ou à un membre du conseil, qui voteront en bloc contre les propositions des actionnaires.

**Le sénateur Meighen:** Mais pour savoir qui se présente aux divers postes, il va falloir passer au travers du rapport annuel.

**Mr. Michaud:** No, the names of the board members will appear on the form. We want the names appearing at the top of the proxy form to be stricken.

**Senator Meighen:** Let us assume, hypothetically, that I wanted to cast my vote for the re-election of the board members. What exactly would I be required to do?

**Mr. Lussier:** We are proposing a separate vote for each director and a cumulative vote. Basically, each shareholder holds one vote for every director. If there are ten directors or ten director positions to fill, a shareholder would have ten director votes for each share. I could then choose to cast my ten votes for Mr. Meighen and in the case of the nine other persons, the cumulative vote would apply.

**Senator Meighen:** Or I could choose to vote nine of my shares.

**Mr. Lussier:** Yes, I could cast nine votes for Mr. Meighen and one for Ms Poulin. This kind of system would mean one separate vote for each director, rather than having shareholders vote as a block. Right now, in most cases, if there are 15 director position to be filled, shareholders are asked the following: are you for or against the proposal? A total of 15 people are nominated, not 18 or 22.

**Mr. Michaud:** One could add that cumulative voting differs from the traditional, classic voting by proxy system. We want to see the legislation call for cumulative voting. This system would allow shareholders to vote only for one, or at most two, persons out of the 24 proposed by the block of shareholders. Cumulative voting would allow shareholders to vote only for the person they wanted and to abstain in the remaining cases. It would therefore be possible to elect a representative of the minority shareholders, that is the small, modest shareholders, to the board of directors. Provision is made for cumulative voting in the Bank Act and in the Canada Business Corporation Act. We want cumulative voting to be made mandatory in the regulating of banks and business corporations. As for a separate vote, the seven banks now have a separate vote tied to their proxy, meaning that they list the names of all of their directors on their proxy and shareholders are free to vote for one of them, or to vote as a block.

**Senator Meighen:** And they cannot resort to cumulative voting?

**Mr. Michaud:** No provision is made for cumulative voting in the act.

**Mr. Lussier:** Of all the banks, only the Laurentian Bank allows cumulative voting, but it never really resorts to the practice. Once the practice does become widespread, at least then all shareholders, whether small or large, will have an opportunity to make it known that they feel a particular director did not perform well and that they prefer to vote for another. If most directors receive 90 or 95 per cent of the votes, while another receives only 45 per cent, the shareholders may well be trying to send a message to the corporation's directors.

**M. Michaud:** Non, les noms des membres des conseils d'administration apparaissent. Nous voulons que les noms au haut du formulaire de procuration disparaissent.

**Le sénateur Meighen:** Prenons l'hypothèse que je veux voter pour la réélection des membres du conseil d'administration. Vous allez m'obliger à faire quoi?

**Mr. Lussier:** Ce qu'on suggère, c'est un vote distinct pour chaque administrateur et un vote dit cumulatif. Essentiellement, chaque actionnaire ou chaque action a un vote par nombre par administrateur. S'il y a dix administrateurs ou dix postes d'administrateurs à combler, on a dix votes d'administrateurs pour chaque action. Je pourrais alors voter mes dix votes pour M. Meighen et pour aucune des neuf autres personnes concernées, c'est le vote cumulatif.

**Le sénateur Meighen:** Ou bien je peux voter neuf.

**Mr. Lussier:** Oui, je pourrais voter neuf pour M. Meighen puis un pour Mme Poulin. C'est d'instaurer un système où on vote pour chaque administrateur distinctement plutôt qu'en bloc d'actionnaires. Actuellement, dans la plupart des cas, s'il y a 15 postes d'administrateur à combler, on dit: êtes-vous pour ou contre. Il y a 15 personnes qui sont proposées, non pas 18 ou 22.

**M. Michaud:** On pourrait ajouter que le vote cumulatif est distinct du vote par procuration traditionnel et classique. Nous souhaiterions que la loi oblige le vote cumulatif. Cela permettrait aux actionnaires d'élire une personne, ou au maximum deux, sur l'ensemble des 24 proposées par le bloc d'actionnaires. Le vote cumulatif permettrait à des actionnaires de ne voter que pour la personne qu'ils choisissent et ils s'abstiendraient sur les 24 autres. Nous pourrions donc avoir un représentant des actionnaires minoritaires — les petits, les humbles et les sans grades — au conseil d'administration, ce serait 1 sur 24. C'est le vote cumulatif qui existe dans la Loi des banques et dans la Loi des sociétés par action. On voudrait le rendre obligatoire dans la réglementation à la fois des banques et des sociétés par actions. Quant au vote distinct, les sept banques ont maintenant un vote distinct sur leur procuration, c'est-à-dire qu'ils mettent les noms de tous les administrateurs et les actionnaires peuvent, à loisir, choisir l'un ou l'autre ou voter en bloc.

**Le sénateur Meighen:** Mais pas cumulatif?

**M. Michaud:** Le vote cumulatif n'est pas prescrit par la loi.

**Mr. Lussier:** Seule la banque Laurentienne a le vote cumulatif parmi les banques, mais cela n'est pas vraiment appliquée. Le jour où ce sera répandu, cela permettra au moins aux actionnaires, petits ou grands, de signifier que tel administrateur, qui pour une raison ou une autre n'a pas tellement bien performé, que les actionnaires de l'entreprise en question préfèrent en général d'autres. Si la plupart des administrateurs reçoivent 90 ou 95 p. 100 du vote et puis qu'il y en a un qui ne reçoit que 45 p. 100, il y a peut-être un message des actionnaires qui serait transmis aux administrateurs.

**Senator Meighen:** Regarding joint and several liability, even though you feel the report has opted for the wrong solution, would you agree that a problem nevertheless exists, particularly with the auditors given that they are always targeted and have deep pockets? They may be wrongly singled out. Take, for example, cases where liability is perhaps limited to one per cent, but because they have deep pockets, they are obliged to pay. That is how the auditors explain things to us. Do you believe a problem does exist and that we have come up with the wrong solution, or are people with deep pockets fine with the principle of joint and several liability?

**Mr. Belzile:** We believe proof remains to be seen and there is a problem. In Canada, to my knowledge, no public accounting firm has ever failed.

**Senator Meighen:** They are insured.

**Mr. Belzile:** They are insured, of course.

**Senator Meighen:** They are telling us that insurance is becoming harder, if not impossible, to get.

**Mr. Belzile:** I think I have seen in the documents that the insurance companies told the Senate committee they were not in a position to confirm there would be a decrease in premiums even if this bill were introduced. So where is the problem? In any case, the clients are the ones paying for the insurance premiums. In the USA, public accounting firms have in fact gone bankrupt. However in Canada — and I do not have a Ph.D. in law — according to the research done, generally it is settled out of court and there is no evidence presented. Let us prove that there really were a problem. We have never actually seen documents to the effect that this evidence has been presented, from what we have seen. That is why we are saying yes, if there really was a problem, we would have to find a solution, but the problem has not been documented in Canada, contrary to the American situation.

**Mr. Michaud:** Senator Meighen, who has good knowledge of the Quebec Civil Code... I do not know if he is convinced by our arguments to the effect that this is infringing upon provincial jurisdiction. I think that Alberta has already shown its discontent and there are rumours circulating in the Quebec capital to the effect that the government of Quebec was not terribly, terribly happy with this new federal invasion in a jurisdiction that belongs to the provinces. When you launch a civil suit for damages, that falls under provincial jurisdiction, not federal.

**Senator Poulin:** I would like to have a supplementary question to Senator Meighen's first one. Concerning the suggestions you made about a change to the voting methodology, in your opinion what would the impact be on our small and medium-sized public corporations within the next five years?

**Mr. Michaud:** What seems most important to us is to legislate the obligation for the cumulative vote. There are two ways for the shareholders to get their representative onto the board of directors. The classic way is the one where the president and the chairman

**Le sénateur Meighen:** En ce qui a trait à la responsabilité conjointe et solidaire, êtes-vous d'accord pour dire, même si vous estimez que le rapport a trouvé la mauvaise solution, qu'il existe quand même un problème, surtout vis-à-vis les vérificateurs qui sont toujours visés étant ceux qui ont les poches profondes? Ils le sont peut-être à tort. Vous connaissez les cas où la responsabilité est peut-être limitée à un pour cent, mais tant pis, ayant les poches profondes, ils sont obligés de payer en premier lieu. C'est cela de toute façon que les vérificateurs nous présentent et nous expliquent. Pensez-vous qu'il existe un problème et que nous ayons trouvé la mauvaise solution ou qu'il n'existe pas de problème pour ces gens qui ont des poches profondes concernant la responsabilité conjointe et solidaire?

**M. Belzile:** Nous croyons que la preuve est à faire qu'il y a un problème. Au Canada, à ce que je sache, il n'y a jamais eu de faillite de cabinet d'expert-comptable.

**Le sénateur Meighen:** Ils sont assurés.

**M. Belzile:** Ils sont assurés, bien sûr.

**Le sénateur Meighen:** Ils nous disent que l'assurance est de plus en plus difficile à obtenir, sinon impossible.

**M. Belzile:** Je crois avoir lu dans les documents que les sociétés d'assurances, ont indiqué au comité sénatorial qu'elles n'étaient pas en mesure d'affirmer qu'il y aurait une réduction de prime, même si on introduisait ce projet de loi. Alors où est le problème? De toute façon, ce sont les clients qui paient les primes d'assurance. Aux États-Unis, effectivement, il y a eu des faillites de bureaux d'experts-comptables. Toutefois au Canada — je ne suis pas un Ph.D. en droit — d'après les recherches qu'on a effectuées, en général cela se règle hors cour, donc la preuve n'est pas faite. Établissons la preuve qu'il y a vraiment un problème. D'après nous, nous n'avons vu nulle part dans les documents que cette preuve a été faite. C'est la raison pour laquelle on dit que oui, s'il y avait vraiment un problème, il faudrait arriver avec une solution, mais le problème n'a pas été documenté pour le Canada, à la différence de la situation américaine.

**M. Michaud:** Le sénateur Meighen, qui connaît bien le droit civil québécois... Je ne sais pas s'il est sensible à notre argumentation à l'effet qu'il s'agit d'un empiétement sur les juridictions des provinces. Je crois savoir que l'Alberta a déjà manifesté son mécontentement et il y a des rumeurs qui bruissent dans la capitale québécoise à l'effet que le gouvernement du Québec n'est pas très, très content de ce nouvel envahissement du fédéral dans un domaine de juridiction qui appartient aux provinces. Lorsqu'on intente une poursuite civile en dommages et intérêt, c'est de juridiction provinciale, et non de compétence fédérale.

**Le sénateur Poulin:** J'aimerais vous poser une question supplémentaire à la première question du sénateur Meighen. Suite aux suggestions que vous faites au sujet d'un changement de méthodologie du vote, d'après vous, quels seraient les impacts sur nos grandes et petites sociétés publiques d'ici cinq ans?

**M. Michaud:** Ce qui nous apparaît le plus important, c'est de légitérer l'obligation du vote cumulatif. Il y a deux façons pour les actionnaires de faire accéder leur représentant au conseil d'administration. La façon classique est celle où le président et

of the board of directors are the same person. It is always the old boys' network that draws up tight-knit ranks in a square kilometre. On Bay Street, in Toronto, you have 140 board members sitting on 1,800 boards. In other words, each board member sits on about 15 boards and controls 80 per cent of the Canadian economy. We wonder when they have the time to work. Today, if you want to present a candidate, the legislation says you must hold 5 per cent of the share capital in circulation. At the Royal Bank of Canada we would need \$80 million in shares to present a candidate. We cannot find that, we are too poor. Shut up, poor man! With the cumulative vote, we could present a candidate to access the board of directors and that would change the face of "shareholder democracy" in the way the boards work. This possibility of a cumulative vote presently exists in the Bank Act and in the Business Corporations Act. If the cumulative vote were legislated, that would be immense progress for democracy in business.

**Senator Meighen:** In the context of proposals from shareholders, if I've understood you correctly, you want to have the merits evaluated by "an independent tribunal" like the Securities Commission.

**Mr. Lussier:** When the proposals are refused by management. Of course, if a proposal is made and if the company agrees to put it in the annual meeting's list of proxies, then there is no problem. However, if management does not want to have it in there, then you need an external agency to judge its acceptability.

**Senator Meighen:** What criteria would you establish for this shareholder proposal?

**Mr. Michaud:** The abolition of section 137 with respect to economic, religious and political factors. As a result of this abolition, the proposal could be reworded in the following way: The shareholder proposal must relate to the business of the undertaking. There is no need for any racial economic policy. At one point we thought of challenging the Act with the Supreme Court of Canada. The Act would be invalidated by the Supreme Court in the case of any challenge. If you can come up with the financial resources, we can provide you with a demonstration. A share-holder proposal must refer to the business of the company.

**Senator Meighen:** This may affect the business of the corporation in a significant or marginal manner. If I am not mistaken, the American criterion is the equivalent of 5 per cent of the market value of the corporation for the proposal to be judged.

**Mr. Michaud:** No, with all due respect, I think you are mistaken, senator. The 5 per cent relates to shareholder proposals to have someone elected to the board of directors. In order to make a share holder proposal, it is enough to have a single share.

**Senator Meighen:** With all due respect, Mr. Michaud, I think there is a threshold with ECC.

**Mr. Michaud:** To make a proposal?

chef du conseil d'administration cumule les deux postes. C'est toujours les copains d'abord, le «old boy's network» qui forme une cohorte compactée dans un kilomètre carré. Sur Bay Street à Toronto, il y a 140 administrateurs qui siègent sur 1 800 conseils d'administration. C'est-à-dire que chaque administrateur siège sur environ une quinzaine de conseils d'administration et ils contrôlent 80 p. 100 de l'économie canadienne. On se demande quand ils travaillent. Aujourd'hui, si on veut présenter un candidat, la loi nous impose de détenir 5 p. 100 du capital actions en circulation. À la Banque Royale du Canada, il nous faudrait avoir 80 millions de dollars d'actions pour présenter un candidat. On ne peut pas trouver cela, on est trop pauvre. Silence au pauvre! Par le vote cumulatif, on pourrait présenter un candidat pour accéder au conseil d'administration et cela changerait la face de la démocratie «actionnaire» dans le fonctionnement des conseils d'administration. Cette possibilité existe présentement dans la Loi sur les banques et dans la Loi des sociétés par actions du vote cumulatif. Si on légiférait le vote cumulation, cela serait un progrès immense dans la démocratie des entreprises.

**Le sénateur Meighen:** Dans le contexte des propositions venant des actionnaires, si j'ai bien compris, vous voulez que le bien fondé de ces propositions soit jugé par "un tribunal indépendant" tel que la Commission des valeurs mobilières.

**M. Lussier:** Lorsque les propositions sont refusées par la direction de l'entreprise, évidemment, si une proposition est faite, l'entreprise accepte de la mettre dans la circulaire de direction des procurations pour l'assemblée annuelle, il n'y a pas de problème. Cependant si la direction de l'entreprise ne veut pas la mettre, il faudrait qu'il y ait un mécanisme extérieur qui juge de l'acceptabilité.

**Le sénateur Meighen:** Quel critère mettez-vous autour de cette proposition d'actionnaires?

**M. Michaud:** L'abolition de l'article 137 sur les scènes économiques, religieuses, et politiques. Son abolition est de faire en sorte que la proposition pourrait être relébelle de la façon suivante: la proposition de l'actionnaire doit concerner les affaires de l'entreprise. On n'a pas besoin de politique économique raciale. On a pensé à un moment donné faire le test de la loi à la Cour suprême du Canada. Cette loi serait invalidée par la Cour suprême si on y allait. Si vous pouvez trouver des ressources financières, on pourrait vous le démontrer. Une proposition d'actionnaires doit se référer aux affaires de la compagnie.

**Le sénateur Meighen:** Cela peut toucher les affaires de la corporation d'une façon significative ou d'une façon marginale. Les États-Unis ont un critère qui est, si je ne me trompe pas, de 5 p. 100 de la valeur du marché de la corporation pour que la proposition puisse être jugée.

**M. Michaud:** Non, avec beaucoup d'égard et de respect, je crois que vous faites erreur, sénateur. Le 5 p. 100 concerne les propositions d'actionnaires pour faire élire quelqu'un au conseil d'administration. Pour les propositions d'actionnaires, on peut avoir une action, une seule.

**Le sénateur Meighen:** Avec tout le respect que je vous dois, monsieur Michaud, je pense qu'il existe un seuil au ECC.

**M. Michaud:** Pour faire une proposition?

**Senator Meighen:** ... a shareholder proposal.

**Mr. Michaud:** I would like to have the reference in the Act. Are you talking about the American law or the Canadian one?

**Senator Meighen:** The American one.

**Mr. Michaud:** I seldom use examples from the United States. I prefer to live in Quebec and Canada.

**Senator Meighen:** Yes, but we have to look at the rest of the world.

**Mr. Michaud:** There are other examples of apportioning in the world, like Great Britain.

**Senator Meighen:** There are examples for or against our point of view throughout the world. Do you contemplate any limit to shareholder proposals? You are saying that you want to abolish section 137 so that it applies solely to company business?

**Mr. Michaud:** We advocate the abolition of section 137(5)(b):

It appears quite clear that the main purpose of the proposal is to uphold —

We want to see it abolished. The remainder is acceptable.

**Senator Meighen:** If I have understood correctly, you wish to establish that proposals coming from shareholders must relate to company business in order to be entertained and discussed.

**Mr. Michaud:** Yes, but without the need for \$2,000. At the present time we have the most democratic legislation, one that is exemplary for the rest of the world with respect to the operation of large corporations. It says that a shareholder with one or several shares may make a proposal. Mr. Manley's bill establishes a requirement for \$2,000, to have been held for six months, in order to make a proposal. These restrictions are not in the present legislation. You are restricting shareholders' rights. You are requiring an asset of \$2,000. Why \$2,000? Why not \$10,000, \$100,000 or even a million?

**Mr. Michaud:** It is allowed to hold more than one of these amounts.

**Mr. Michaud:** So you would have to go look for other people, meet the financial requirement et cetera. I repeat, the present legislation is very well drafted, we are not challenging it. Why not keep the legislation as it is to allow a bona fide shareholder of the company to make a proposal?

**Senator Meighen:** Let us take the case of a big corporation like Nortel as an example: If I have a proposal relating to the environment in general, is this not related to the business of the company? In other words, I am attempting to find out whether this heading of "relating to company business," would not open the door to all sorts of proposals, even frivolous ones.

**Mr. Lussier:** That is why we suggest leaving it up to the Securities Commission to rule on what is acceptable or frivolous if the management of the company thinks it is something frivolous.

**Le sénateur Meighen:** ... d'actionnaires.

**M. Michaud:** J'aimerais qu'on me cite l'article de la loi. Vous parlez de la loi aux États-Unis ou de la loi canadienne?

**Le sénateur Meighen:** De la loi américaine.

**M. Michaud:** Je prends rarement un exemple des États-Unis d'Amérique. J'aime mieux vivre au Québec et au Canada.

**Le sénateur Meighen:** Oui, mais il faut regarder de par le monde.

**M. Michaud:** Il y a d'autres exemples dans le monde sur la répartition, comme la Grande-Bretagne.

**Le sénateur Meighen:** Il y a des exemples pour ou contre notre point de vue partout au monde. Envisagez-vous une limite quelconque aux propositions venant des actionnaires? Vous dites que vous voulez abolir l'article 137 et que cela touche tout simplement aux affaires de la compagnie.

**M. Michaud:** Nous souhaitons l'abolition de la l'article 137(5)(b):

Il apparaît nettement que la proposition a pour objet principal de faire valoir [...]

Nous souhaitons son abolition. Le reste, cela va.

**Le sénateur Meighen:** Si j'ai bien compris, vous voulez que les propositions venant des actionnaires touchent au moins aux affaires de la compagnie pour être reçues et débattues.

**M. Michaud:** Oui, mais sans qu'il y ait la nécessité de 2 000 \$. Nous avons actuellement la loi la plus démocratique, la plus exemplaire dans le monde entier du fonctionnement des grandes entreprises. On dit qu'un actionnaire qui a une ou plusieurs actions peut faire une proposition. Le projet de loi de M. Manley, suggère qu'il faudrait avoir 2 000 \$ pour faire une proposition et détenir cette somme depuis six mois. Ces restrictions ne sont pas dans la loi actuelle. Vous restreignez alors les droits des actionnaires. Vous leur imposez un avoir de 2 000 \$. Pourquoi 2 000 \$? Pourquoi pas 10 000 \$, 100 000 \$ ou un million tant qu'à y être?

**M. Michaud:** Le cumul est permis.

**M. Michaud:** Il faut donc prendre son bâton de pèlerin et aller chercher des groupes, un cumul, et cetera. Je le répète, la loi est très bien faite actuellement, on ne la conteste pas. Pourquoi ne pas laisser la loi telle qu'elle est à l'effet qu'un actionnaire bona fide de l'entreprise peut faire une proposition?

**Le sénateur Meighen:** Prenons le cas d'une grande entreprise, prenons Nortel pour les fins de l'exercice: si j'avais une proposition sur l'environnement en général, est-ce que cela ne touche pas aux affaires de la compagnie? Autrement dit, je cherche à savoir si sous la rubrique de «touche aux affaires de la compagnie», on n'aura pas des propositions de toutes les sortes, même des propositions frivoles.

**M. Lussier:** D'où notre proposition de confier à la Commission des valeurs mobilières le soin de statuer sur ce qui est acceptable ou frivole si la direction de l'entreprise considère que c'est frivole.

**Mr. Michaud:** If the management of the company, such as a bank, refuses, we would have to go to court. What I did five years ago, fighting alone, and quite innocent, because I was not a lawyer, just a journalist, up against eight of the most brilliant lawyers in the Montreal Bar. I went to Superior Court, to the Court of Appeal to defend my rights, and that is where I got the nickname Robin of the banks. It took me 70 years to make a name for myself, and all I have now is a nickname.

**Senator Meighen:** Do you think a federal statute could impose this duty on the Quebec Securities Commission?

**Mr. Michaud:** The federal legislation could do this by leaving this up to the Securities Commission of Ontario, Quebec and the other provinces. The federal government could ask the Office of the Superintendent of Financial Institutions to look at the wording and say whether it applies to the corporation's business or not, without giving up the possibility of appealing the decision to the Superior Court or to the Court of Appeal. If the Office of the Superintendent of Financial Institutions says no, there could still be an appeal, but that would be our decision. However, our position will be weak if a competent, objective body like the Office of the Superintendent says that the proposal is out of order.

We would probably pick up our files and not go to court. We would want a sort of "clearing house" for our proposals by an objective body. When the bank or the big corporation says no, they are not being objective. They are saying that we are bothering them with our proposals. We would want to have a body, which the federal government could designate in the legislation, that could assess the merit of our proposals. I confess that the Securities Commission wants to get into a constitutional quarrel, and we have enough of them as it is.

**Senator Meighen:** I'm teasing you a little.

**Mr. Michaud:** The federal government has made some indecisive efforts to include all the provincial Securities Commissions under a single system. However, that is another debate.

[English]

**Senator Furey:** Thank you for attending today, gentlemen. My question may be somewhat repetitive, since it deals with the issues Senator Meighen has just explored.

You were quite clear in what you would like to do with clause 137. There are, however, proponents who believe that the general intent of that clause is a good one and would like it to be retained. What, Mr. Michaud, would you propose to replace it with? What could replace it that would retain the intent of giving the shareholders this advantage yet eliminate some of the things that you said are problematic?

[Translation]

**Mr. Michaud:** If I understand you correctly, you are referring to clause 137.5(b).

**Senator Furey:** Yes.

**M. Michaud:** Si la direction de l'entreprise, une banque par exemple refuse nous devons aller au tribunal. Ce que j'ai fait il y a cinq ans, me battant seul, nu comme ver n'étant pas avocat, simplement journaliste, ayant à faire face à huit avocats, parmi les plus brillants du Barreau montréalais, allant en Cour supérieure, en Cour d'appel pour faire entendre mes droits et c'est là que j'ai été affublé du surnom de Robin des banques. J'ai mis 70 ans de ma vie à me faire un nom, je n'ai maintenant qu'un surnom.

**Le sénateur Meighen:** Pensez-vous qu'une loi fédérale pourrait imposer ce devoir à la Commission des valeurs mobilières du Québec?

**M. Michaud:** La loi fédérale pourrait le faire dans la loi en laissant la responsabilité aux commissions des valeurs mobilières de l'Ontario, du Québec et des autres provinces. Le fédéral pourrait demander au Bureau du surintendant des institutions financières de regarder le libellé et lui dire si cela concerne les affaires de la compagnie ou non, sans pour autant laisser aller la possibilité d'interjeter appel en Cour supérieure ou en Cour d'appel. Si la réponse du Bureau du surintendant des institutions financières est négative on pourra toujours aller en appel, mais on décidera. Cependant notre position sera faible si un organisme compétant et objectif comme le Bureau du surintendant dit que la proposition est irrecevable.

On risque de reprendre nos dossiers et de ne pas les plaider. On voudrait une sorte de "clearing house" de nos propositions d'un organisme objectif. Quand la banque ou la grande corporation refuse, elle n'est pas objective. Elle nous dit que nous venons les gêner avec nos propositions. On voudrait un organisme que le gouvernement fédéral pourrait désigner dans la loi qui pourrait juger du mérite de nos propositions. J'avoue que la Commission des valeurs mobilières veut entrer dans une chicane constitutionnelle et on en a assez comme cela.

**Le sénateur Meighen:** Je vous taquine un petit peu.

**M. Michaud:** Le gouvernement fédéral a des tentatives velléitaires d'englober sous un même régime toutes les Commissions des valeurs mobilières des provinces, mais c'est un autre débat.

[Traduction]

**Le sénateur Furey:** Messieurs, je vous remercie d'avoir bien voulu être des nôtres aujourd'hui. Ma question paraîtra peut-être répétitive, car elle porte sur la même chose que ce que le sénateur Meighen vient de soulever à l'instant.

Vous nous avez dit très clairement ce que vous aimeriez que l'on fasse de l'article 137. Toutefois, aux yeux de certains, il s'agit d'une bonne disposition, et il faudrait la conserver. Compte tenu de cela, monsieur Michaud, que substitueriez-vous à sa place? Quel autre article conserverait les avantages destinés aux actionnaires tout en éliminant certains des problèmes que vous avez évoqués?

[Français]

**M. Michaud:** Si je vous perçois bien, vous parlez de l'article 137.5(b).

**Le sénateur Furey:** Oui.

**Mr. Michaud:** We would like this to be removed, because we think it runs counter to the Canadian Charter of Rights and Freedoms and to the Quebec Charter. We would like it to be removed and replaced by a different wording that would specify that the proposal made by a shareholder must have to do with the corporation's business. In the current wording, the clause refers to general economic causes. Any proposal made by a shareholder to a corporation meets general economic causes. This is an old provision in a statute that is no longer in keeping with our modern, democratic system.

[English]

**Senator Furey:** We had some discussion yesterday on the consequences of including phrases such as: "...the proposal relates in a significant way...". The general thrust of the comments made would give one the impression that that approach is fraught with all kinds of problems, not the least of which would be judicial interpretation. Do you see this as ameliorating what you see as a problem in this particular proposal, or do you see it as just adding a whole new layer of problems, particularly with judicial interpretation?

[Translation]

**Mr. Michaud:** I would have no objection to the bill being changed to state that the proposal must have a significant relationship to the business of the corporation. This would be much better than the current wording which gives rise to quite improper interpretations. Our position is similar to that Social Investment Organization and the Taskforce on the Churches and Corporate Responsibility, which express the same reservations as we have, I believe.

**The Chairman:** Our next witnesses are Mr. Jacques Cartier, President, Agropur, Agri-Food Cooperative, Mr. Serge Riendeau, Vice-President, Mr. André Gauthier, Corporate Secretary and Mr. Yvon Martineau of Fasken, Martineau and DuMoulin.

[English]

Welcome, gentlemen. You have 45 minutes for your presentation so I would suggest that you limit your opening comments to 10 minutes so that we have time for questions. However, that is entirely up to you. Please proceed.

[Translation]

**Mr. Jacques Cartier, President, Agropur, Agri-Food Cooperative:** I would like to start by thanking the members of the Senate Banking, Trade and Commerce Committee for giving us this opportunity to express our views on Bill S-19 on the Canada Coopers Act.

First of all, I will introduce myself. Obviously I don't have my predecessor's talent. I am a dairy and grain producer from Saint-Hyacinthe, and have been chosen by my fellow producers to represent and head the Cooperative.

Just to remind everyone, Agropur is the largest dairy cooperative in Canada. It belongs to over 5,000 active dairy producers. We employ over 2,700 people, and deal with over 1,000 contractors, suppliers and distributors. We have plants

**M. Michaud:** Nous souhaitons que ce texte disparaîsse parce que nous le croyons contraire à la Charte canadienne des droits et libertés et à la Charte québécoise. Nous souhaitons qu'il disparaîsse et soit remplacé par une autre formulation stipulant que la proposition faite par un actionnaire doit concerner les affaires de l'entreprise. Libellé comme c'est là, on parle des fins générales d'ordre économique. Toute proposition d'un actionnaire à une entreprise rencontre des fins générales d'ordre économique. C'est une vieille disposition d'une loi qui ne correspond plus au fonctionnement démocratique de notre état moderne.

[Traduction]

**Le sénateur Furey:** Hier, nous avons discuté quelque peu des répercussions qui pourraient avoir l'insertion d'une expression comme: «... la proposition est étroitement liée...». À en juger d'après l'essentiel des remarques entendues, on a l'impression que cette approche risque de donner lieu à toutes sortes de problèmes, dont l'interprétation juridique n'est pas le moindre. Estimez-vous que cela corrigerait quelque peu ce que vous estimatez être problématique dans cette proposition ou est-ce que ça n'ouvrirait pas plutôt la porte à une autre série de problèmes, particulièrement en ce qui a trait à l'interprétation juridique?

[Français]

**M. Michaud:** Je ne verrais pas d'objection à ce que la loi soit changée et que la proposition ait une relation significative avec les affaires de la société. Ce serait nettement mieux que ce qui apparaît actuellement et qui donne lieu à des interprétations les plus abusives. Notre position rejoint celle du Social Investment Organization et du Taskforce on the Churches and Corporate Responsibility qui ont émis les mêmes réserves que nous émettons ce matin, si je ne m'abuse.

**Le président:** Nos prochains témoins sont M. Jacques Cartier, président, Agropur, Coopérative agroalimentaire, M. Serge Riendeau, vice-président, M. André Gauthier, secrétaire corporatif et M. Yvon Martineau de Fasken, Martineau et DuMoulin.

[Traduction]

Messieurs, soyez les bienvenus parmi nous. Vous disposez au total de 45 minutes, je vous proposerais donc de limiter votre déclaration liminaire à 10 minutes afin que nous puissions ensuite vous poser des questions. Toutefois, je m'en remets tout à fait à votre décision. La parole est à vous.

[Français]

**M. Jacques Cartier, président, Agropur, Coopérative agroalimentaire:** Je tiens d'abord à remercier les membres du comité sénatorial des banques et du commerce de nous accorder l'occasion de faire certaines représentations concernant le projet de loi S-19 sur la Loi canadienne sur les coopératives.

D'abord je veux me présenter. Il est clair que je n'ai pas le talent de mon prédecesseur. Je suis producteur laitier et céréalier de la région de Saint-Hyacinthe et choisi par mes confrères comme représentant et président de la Coopérative.

Pour faire un bref rappel, Agropur est la plus importante coopérative laitière au Canada. Elle est la propriété de plus de 5 000 producteurs laitiers actifs. Nous avons à notre emploi plus de 2 700 employés et au-delà de 1 000 contractuels,

in all regions of the country. In all, we have 18 plants in Canada — some are in Quebec, some in Ontario, some in Alberta and some in British Columbia. Our distribution network covers Canada as a whole. Agropur's combined sales amount to \$1.5 billion annually, each year.

This morning, we are here because we have a great interest in the Canada Cooperatives Act. We are in the process of transferring from the Quebec legislation to federal legislation.

In my view, we are affected by some issues in particular. Two years ago, our members gave us the mandate to open and broaden our partnership within Canada, and to make it possible for any Canadian dairy producers who so wish to join our cooperative and control the distribution and marketing of their dairy products. We are affected by some issues in particular, including democracy, representation of partners, and the link between members and the Cooperative.

At the present, the Agropur Cooperative includes 5,000 partners in 15 regions, represented by 15 directors, each for one district. The members of each region elect their representative on the board. Each director is elected for a term of three years, the third year of which can be renewed each year. We have to maintain that representation, for a very important reason: the partners of each region know their representative best, and ensure that he is an active dairy producer who genuinely represents his sector. We have talked about representation and voting at the board of directors, and in my view the rights of members are important.

The other topic we wanted to talk about is the link between members and the Cooperative. In Canada, for almost 30 years now, dairy products have been marketed by means of a federal system involving a joint marketing plan. Because of increased powers it has acquired over the years, the system is undermining the link between members of the Cooperative and the Cooperative itself. This is gradually destroying the very spirit of our dairy cooperatives. The cooperatives should be the first to receive milk from their members, and pay for the transaction between the member and the cooperative, so that the link between them can be developed and maintained. With the current system, cooperatives will remunerate their member's capital, and gradually undermine and destroy the very essence and life of the cooperative. These are very important issues that must be dealt with. There are other points as well, but those were the two main issues I wanted to raise.

**Mr. Martineau, Legal Counsel, Fasken Martineau DuMoulin:** Mr. Chairman, the purpose of our presentation this morning is to highlight two important aspects of the cooperative concept per se, and the spirit of the cooperative.

fournisseurs ou distributeurs. Nous avons des usines réparties dans les diverses régions du pays. Nous avons en tout 18 usines au Canada dont certaines au Québec, en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique. Notre distribution est pancanadienne. Le chiffre d'affaires combiné d'Agropur est d'un milliard et demi de dollars habituel et annuel.

Le but de notre demande ce matin est que nous portons un grand intérêt pour la Loi canadienne sur les coopératives. Nous sommes en processus de transfert de la loi du Québec vers la loi fédérale.

Certains dossiers, je pense, nous touchent particulièrement. Nous avons reçu le mandat de nos membres, il y a déjà deux ans, de procéder à l'ouverture, et à l'élargissement du sociétariat à l'intérieur du Canada et de permettre à tous les producteurs laitiers canadiens qui le désirent d'adhérer à notre coopérative et de contrôler la distribution et la mise en marché de leurs produits laitiers. Il y a des points qui nous touchent particulièrement, entre autres, au niveau de la démocratie, la représentation des sociétaires et aussi toute la notion du lien d'usage des membres avec la coopérative.

La situation actuelle est la suivante: au niveau du sociétariat nous retrouvons chez Agropur 5 000 sociétaires regroupés en 15 régions qui choisissent 15 administrateurs soit un représentant pour chaque district. Ce sont les membres de chacune des régions qui choisissent leur représentant au conseil. Le mandat de chacun des administrateurs est de trois ans, dont le tiers est renouvelable à chaque année. Il est important pour nous de maintenir cette représentation pour une raison importante; ce sont les sociétaires de la région qui connaissent le mieux leur représentant et s'assurent que celui-ci est un producteur laitier actif et représentatif de son milieu. On a parlé de représentation et de vote au conseil d'administration, et je crois que les droits des membres sont importants.

L'autre sujet dont nous voulons traiter, c'est celui de la notion du lien d'usage. Au Canada, depuis maintenant près de 30 ans, il existe un système fédéral de plan conjoint pour la mise en marché du secteur laitier. Ce système, par les pouvoirs accrus dévolus au cours des années, mine le lien d'usage entre les membres de la coopérative et sa coopérative. Cela conduit à la destruction graduelle de l'essence même de nos coopératives laitières. Les coopératives devraient être les premières à recevoir le lait de leurs membres et pouvoir rémunérer l'opération du membre avec sa coopérative, pour ainsi en arriver à développer ou à maintenir ce lien d'usage. Le système actuel résultera à ce que les coopératives seront appelées à rémunérer le capital de leurs membres et graduellement miner et détruire l'essence même et la vie de la coopérative. Ce sont des points importants à traiter. Il y a d'autres points accessoires. Par contre, ce sont les deux points principaux que je voulais soulever.

**M. Martineau, avocat, Fasken Martineau DuMoulin:** Monsieur le président, le but de notre présentation ce matin c'est de relever auprès de vous deux éléments importants liés à la vie coopérative dans son essence même.

First of all, we are satisfied with the bill in its current form, as a whole. Agropur has decided to extend its structure. Agropur is a Quebec cooperative, but will soon go to its members with a proposal to become a federal cooperative. In Quebec, legislation has made it possible for Agropur to extend its operations in the form of a federal cooperative.

Agropur has existed historically cooperative, as recognized by its members. The president pointed out that directors were elected by members from a given region. In subsection 15(2), the current bill does not make it possible to divide partners into groups, where directors can be elected by the members of a given region. For example, if Agropur were to expand and recruit members from other parts of Canada, we could easily have members in Alberta and British Columbia. If that were the case, it would be good thing to have directors from those regions. Under the bill, directors would be elected by class. I don't think there would be a class B or a class C, but people from specific regions. The territory of a given cooperative would be divided into a number of regions. We do not believe that option to be possible under this bill.

**Senator Meighen:** Forgive me, but do you have a legal opinion on that?

**Mr. Martineau:** The legal opinion is mine. Administrative regulations could be so arranged as to qualify a director, provided that he be appointed and come from a given region. In our view, this is not direct democracy.

The other point raised by the president was the link between the member and the cooperative. In our view, that link is broken by a presumption established in section 159 of the Canada Cooperatives Act. If you read that section, you will note that the cooperative does not exist for some purposes, since members are deemed to have fulfilled their obligations by meeting the joint plan. In establishing a presumption of this nature within the legislation, you set aside the very spirit of a cooperative. I was recently talking with a legal drafter, who stated that the purpose of this wording was tax-related. I can accept that, because tax objectives must be met. However, a given presumption should not break the link between a member and his cooperative. If you read the brief we have submitted, you will see that with Agropur, milk is routed to plants that do not necessarily belong to the cooperative, therefore breaking the link between the member and the cooperative. The producers' board determines where the cooperative member's milk goes. We do not want the breakage of this link between the member and the cooperative to be enshrined in the legislation because of a presumption. That is what we wish to say.

[English]

**The Chairman:** It seems that some of these amendments are highly technical, so I must wonder if there is not a better way to approach the situation. There are people from the department here this morning. Perhaps they would stay after our hearing is

D'abord, sachez que le projet de loi dans son ensemble, tel que proposé actuellement, nous satisfait. On doit vous dire que Agropur a choisi de se proroger sous le régime fédéral. Agropur est une coopérative québécoise et bientôt elle ira devant ses membres pour demander sa prorogation comme coopérative sous le régime fédéral. Au Québec, une loi a permis la prorogation d'Agropur sous le régime fédéral.

Ce faisant, Agropur a une vie coopérative historique reconnue par ses membres. Le président a soulevé que les administrateurs étaient élus par des membres provenant d'un territoire. Nous pensons que la loi actuelle, dans son article 15(2) ne permet mais cette division par groupe où les administrateurs pourraient être élus par des membres d'un territoire donné. Si Agropur, par exemple, connaît une expansion et recrute des membres au Canada, il est facile d'imaginer que nous aurons des membres en Alberta et en Colombie-Britannique, alors il serait bon que des administrateurs proviennent de ces régions. La loi permet l'élection des administrateurs par catégorie. Je ne pense pas qu'on aura une classe B ou une classe C, mais bien des gens qui viennent de régions données. On diviserait le territoire d'une coopérative en plusieurs régions. Nous ne pensons pas que la loi permette cela à ce stade-ci.

**Le sénateur Meighen:** Excusez-moi. Avez-vous une opinion juridique là-dessus?

**M. Martineau:** L'opinion juridique est la mienne. On pourrait aménager des règlements administratifs pour permettre la qualification d'un administrateur pourvu qu'il soit nommé et provienne d'une région. On ne pense pas que c'est une démocratie directe.

L'autre point que le président a soulevé, c'est celui du lien d'usage où l'on voit ce lien rompu par une présomption établie par l'article 159 de la Loi canadienne sur les coopératives. Si vous lisez cet article, le législateur canadien reconnaît que la coopérative n'existe pas pour des fins données puisque dans des programmes de commercialisation, le membre est réputé avoir satisfait ses obligations s'il répond au plan conjoint. Quand vous établissez une présomption de cette nature dans une loi, vous mettez de côté l'essence même d'une coopérative. Je parlais tantôt avec un rédacteur législatif et il mentionnait que son objectif en était un de fiscalité. Je peux admettre cet objectif fiscal, car il est important que l'objectif fiscal soit respecté. Toutefois, il ne faudrait pas, par une présomption donnée, briser le lien d'usage entre un membre et sa coopérative. Si vous lisez le texte que nous vous avons soumis, dans l'exemple d'Agropur, le lait est dirigé dans des usines qui n'appartiennent pas nécessairement aux membres des coopératives, et partant la coopérative n'a plus de lien avec son membre. C'est l'office des producteurs qui détermine où va le lait du membre. On ne voudrait pas par une présomption consacrer cette rupture du lien d'usage avec une coopérative. C'est l'essence de nos propositions.

[Traduction]

**Le président:** Il me semble que certains de ces amendements sont de pure forme, je me demande donc si une approche différente ne conviendrait pas mieux. Il y a justement des représentants du ministère ici ce matin. Peut-être pourraient-ils

completed today and tell us if there is some other way this matter can be handled.

[Translation]

**Mr. Martineau:** I am not putting forward a dozen technical proposals. The two basic proposals I am putting forward are on the election of directors as a principle, and the break of the link between the member and the cooperative, which flows from a presumption in the bill. Those are the two essential points.

[English]

**The Chairman:** Does that pertain only to cooperatives?

**Mr. Martineau:** Yes, sir.

[Translation]

**Senator Meighen:** But those two proposals could in theory be dealt with by a technical amendment to the bill.

**Mr. Martineau:** For directors and the link between members and cooperatives, yes it could, Senator Meighen.

**Senator Meighen:** Perhaps those problems can be solved.

**Mr. Martineau:** If this committee supports our approach, we would be extremely happy. We are talking about principles here. If you tell those in favour of the bill that you agree with the principles we have put forward, then technically we can find solutions.

[English]

**The Chairman:** Yesterday and today, we received a whole bunch of amendments or regulations, I am not sure which, which we will have to review. We will make enquiries about the two points you have raised.

**Senator Kroft:** In the spirit of trying to be helpful — and I am not asking you to argue against your own case — can you tell us if there are complications that we do not know about? Is there an argument on the other side about which we are not aware as to why this might not be as easy as it seems? I recognize that, if someone has an opposing view we should hear from them. Life is such that there often tends often to be two sides to a question.

[Translation]

**Mr. Martineau:** You have asked an intellectually honest question, and I will answer in the same spirit. Section 159 recognizes the existence of producer boards, generally called marketing boards in Canada. The marketing boards determine how milk will be allocated and distributed within a given region. Cooperatives would like milk from their members to go to their plants. As you can imagine, marketing boards and the cooperatives have different viewpoints. We would not wish Parliament to enshrine the supremacy of marketing boards over cooperatives. Of course, marketing board people would take a different view.

[English]

demeurer dans la salle après l'audience et nous dire si une autre approche est possible.

[Français]

**M. Martineau:** Je ne soulève pas ici une dizaine de propositions dont plusieurs sont très techniques. Les deux propositions fondamentales concernent l'élection des administrateurs comme principe, et la rupture du lien d'usage qu'entrainera une présomption prévue dans la loi. Ce sont les deux seuls points d'essence.

[Traduction]

**Le président:** Est-ce que cela porte uniquement sur les coopératives?

**M. Martineau:** Oui, monsieur le président.

[Français]

**Le sénateur Meighen:** Mais ces deux propositions pourraient théoriquement être réglées par un changement technique du projet de loi.

**M. Martineau:** Sénateur Meighen, au niveau des administrateurs et du lien d'usage, oui.

**Le sénateur Meighen:** Peut-être que tout peut se résoudre.

**M. Martineau:** Si cette assemblée souscrit à notre démarche, nous en serons très heureux. Ce sont des principes. Si vous dites à tous ceux qui vous appuient que vous agréez aux principes que nous évoquons, techniquement nous trouverons les solutions.

[Traduction]

**Le président:** Hier et aujourd'hui, nous avons reçu toute une liasse d'amendements ou de règlements, et il faudra les examiner. Nous nous enquerrons donc au sujet des deux points que vous avez soulevés.

**Le sénateur Kroft:** Dans un esprit de collaboration — et je ne vous demande pas de défendre la cause opposée à la vôtre —, pouvez-vous nous dire s'il existe des complications que nous ignorons? Y a-t-il des arguments contre que nous ne connaissons pas et d'après lesquels ces modifications ne seraient peut-être pas aussi faciles qu'il y paraît? Si quelqu'un a justement des arguments contre à nous soumettre, il devrait le faire. Dans la vie, les choses ont souvent deux côtés.

[Français]

**M. Martineau:** Dans toute l'honnêteté intellectuelle que vous posez votre question, je vais vous répondre. L'article 159 reconnaît l'existence des offices de producteurs, ce qu'on appelle communément au Canada des «marketing boards». Ces «marketing boards» déterminent l'allocation et la répartition du lait dans une région donnée. Une coopérative voudrait que le lait qui provient de ses membres aille dans ses usines. Vous pouvez facilement imaginer que le «marketing board» et la coopérative auront des vues différentes. Nous ne voulons pas que le législateur canadien vienne consacrer la suprématie du «marketing board» sur la coopérative. Les gens du «marketing board» vous diront le contraire.

[Traduction]

**Senator Kroft:** Thank you. That was extremely helpful.

[Translation]

**Mr. Cartier:** I have an important point to add. A significant portion of dairy producers' output is under supply management, and controlled by marketing boards. We do not want to question the system of supply management and marketing boards in Canada. But there is something else we should add: we do not want to destroy our cooperatives. There must be a fair compromise. There is a place for both organizations, because both have a very important role to play.

Clearly, as a representative and member of a cooperative, I want to continue delivering milk to my cooperative. As president of a cooperative, I find it unthinkable that my milk would go to my competitor. But that is what is happening right now, because of the way milk is routed through marketing boards and federations. Any member's milk can be routed to any plant, whether it belongs to the cooperative or not. Thus, my milk could end up with my main competitor. We agree with the supply management system and with the marketing boards. They do have a role to play. But we must recognize the priority and primacy of cooperatives.

There is an important factor I should mention. This week in Quebec, there was an announcement on the disposition of the Lactil group, which is a group of cooperatives. I want to highlight that move this morning, because now in Quebec there is only one large cooperative, Agropur. If we take a look at Canada as a whole, we have Agropur in Quebec, AgriFood in the West, one cooperative in Ontario, and a few regional cooperatives in the Maritimes. But these cooperatives are part of our Canadian heritage, of our culture. Producers established the cooperatives to help them. Agropur was established in 1938 to control the marketing of dairy products, and joint plants were established as additional means for people who were not members of cooperatives. Gradually, it was decided that if the plans were to be effective all producers would have to subscribe to them. Thereby, over the years, the cooperative system was undermined, and now we are destroying it completely. If we want to keep the few cooperatives remaining in Canada in their current form, these changes have to be made. Agropur is not threatened as an institution, but it is threatened as a cooperative. Take a look at section 159: we are clearly destroying the link between the member and the cooperative. We would have to review our status. If we begin to alter our capital structure in this way, we can simply consider ourselves a joint stock corporation like the others. Hence, there will no longer be any grounds for maintaining Agropur as a cooperative in Canada.

[English]

**The Chairman:** Frankly, I know nothing about the milk business, but are you suggesting that the people who drew up the law do not understand the milk business? Is that your basic point?

[Translation]

**Le sénateur Kroft:** Merci. Cela m'a été extrêmement utile.

[Français]

**M. Cartier:** J'ai un point important à ajouter. En tant que producteur laitier, une partie importante de notre production est sous gestion de l'offre et contrôlée par les «marketing boards». On ne veut pas remettre en question le système de gestion de l'offre et des «marketing boards» au Canada. Il y a un élément important additionnel: on ne veut pas détruire nos coopératives. Je pense qu'il y a un juste milieu. Il y a une place pour les deux organisations. Les deux ont un rôle très important à jouer.

Il est clair qu'en tant que représentant et membre de coopérative, je veux pouvoir continuer à livrer mon lait à ma coopérative. Il est impensable, comme président de la coopérative, que mon lait aille chez notre propre compétiteur. Ce qui arrive à l'heure actuelle, compte tenu de la direction du lait qui est donnée aux «marketing boards» ou aux fédérations, le lait de n'importe quel membre peut être dirigé dans n'importe quelle usine, coopérative ou non. Cela fait que mon lait va chez mon principal compétiteur. On dit oui au système de gestion de l'offre, aux «marketing board», ils ont leur raison d'être. Il faut reconnaître la priorité et la primauté des coopératives.

Il est un élément important à vous mentionner. Au Québec, cette semaine, il y a eu l'annonce de disposition du groupe Lactil qui est un regroupement de coopératives. Je pense que c'est important de vous le souligner ce matin parce qu'au Québec, il restera une coopérative importante qui sera Agropur. Si on regarde la situation au pays, il reste Agropur au Québec, AgriFood dans l'Ouest canadien, une en Ontario et quelques coopératives régionales dans les provinces maritimes. Cela fait partie de notre patrimoine au Canada, de notre culture. Les producteurs se sont donnés des instruments. Dans le cas d'Agropur, cela date de 1938 pour contrôler notre mise en marché et des plans conjoints ont été mis en place pour devenir des moyens supplémentaires pour les gens qui n'étaient pas membres de coopératives. Graduellement on a dit que pour qu'un plan soit efficace, il faut que tous les producteurs adhèrent au plan conjoint et par le fait même, ce que cela a fait avec les années, c'est qu'on a détériorié carrément le système coopératif et on est en train de le détruire complètement. Si on veut garder les quelques entités coopératives qui restent au Canada sous leur forme actuelle, je pense que c'est important. La survie d'Agropur comme institution n'est pas menacée mais comme coopérative, si on considère l'article 159, ce qu'on fait carrément, c'est qu'on détruit le lien d'usage et comme coopérative, il va falloir revoir notre statut. Si on commence à rémunérer du capital, on pourra se considérer comme une compagnie à capital-actions au même titre que les autres et par le fait même, il n'y aura plus de justification de maintenir Agropur comme coopérative au Canada.

[Traduction]

**Le président:** Franchement, je ne connais rien à l'industrie laitière, mais est-ce que vous êtes en train de dire que les rédacteurs de la loi n'en connaissent pas plus long? Est-ce là où vous voulez en venir?

[Français]

**Mr. Martineau:** In my view, the people who wrote section 159 did not realize its repercussions. This provision might have been drafted for tax reasons. As you know, a cooperative is not taxed in the same way as a corporation, because the revenue is presumed to belong to the members of the cooperative. This provision was drafted for tax reasons. However, there is other legislation applying to marketing, particularly in the dairy industry, where a number of marketing boards have been so heavy-handed that we even appealed under the World Trade Organization. We are talking about organizations that are now almost public, in the name of agricultural unionism.

The president has said that one system should not be enshrined as having primacy over the other under the legislation. The two systems should co-exist. The marketing agency system would be added to the cooperative system and the marketing system.

In that context, if Agropur goes before its members with a proposal to expand into the federal arena — well, this is a very forward-looking bill. This bill on cooperatives is very forward-looking and deserves a great deal of praise. Recently, I heard that the Canada Business Corporations Act was cited and admired as a model piece of legislation in other parts of the world. It is a very forward-looking piece of legislation. The Canada Cooperatives Act will be just as forward-looking. It promotes the cooperative link between members and the cooperative. This is a way of marketing products and services that unfortunately is poorly understood. However, it is very important. Yet the approach often comes up against board programs, joint plans, and commercialization programs that undermine the principle of cooperative law as we know it.

That is why I would like to tell Parliament — through you, senators — to be very wary of section 159, because it establishes presumptions that will lead to debates that you do not need.

[English]

**Senator Tkachuk:** I just want to understand this a little better. You deliver the milk to a processing plant which you own. The marketing board sets the price of the milk, does it not? For what reason would the marketing board want you to send the milk to someone else?

[Translation]

**Mr. Cartier:** The marketing system involves powers that go far beyond price. The marketing system directs milk to supply markets, with preference to certain markets. These include the fresh market for fluid milk, then other categories of milk, yogurt products, and specialty cheeses. Milk is distributed to plants on the basis of days of the week. If you want consumers to receive the freshest possible fluid milk with the longest possible expiry date, then fluid milk plants can be supplied only two or three days a week. Cheese, yogurt and other dairy product plants receive their milk later. Hence, much more than price is involved here. We must also take into account milk routing and other considerations added over the years.

**M. Martineau:** Je crois que les gens qui ont écrit cette disposition n'ont pas réalisé les conséquences de l'article 159. Cet article a été écrit peut-être pour des raisons fiscales. Comme vous le savez, une coopérative a un traitement fiscal différent d'une corporation, d'une personne morale parce que le membre de la coopérative est présumé avoir le revenu. Pour des raisons fiscales, on a fait cela. Mais il y a d'autres lois qui s'appliquent dans les circonstances de mise en marché et particulièrement dans l'industrie du lait où plusieurs «marketing boards» ont joué des rôles envahissants, qu'on a même appellés en vertu de l'Organisation mondiale du commerce, des organismes qui sont maintenant presque publics au nom du syndicalisme agricole.

Le président a dit des lois ne doivent pas consacrer la suprématie d'un régime par rapport à l'autre. Les deux doivent coexister et probablement que le régime d'Agence de commercialisation est un régime supplémentaire aux régimes coopératifs de commercialisation.

Dans ce cadre, si Agropur a choisi de proposer à ses membres d'aller sous le régime fédéral, je dois vous dire que cette loi est une loi très avant-gardiste. C'est une loi coopérative très avant-gardiste qui mérite beaucoup de louanges. Tantôt, j'entends que la Loi canadienne sur les sociétés par actions est une loi citée de façon exemplaire dans le monde. C'est une loi très avant-gardiste. La Loi canadienne sur les coopératives va être aussi avant-gardiste. Cette loi canadienne sur les coopératives fait la promotion du lien coopératif entre le membre et sa coopérative. C'est un mode de commercialisation de produits et de services qui n'est malheureusement pas compris. Mais il est très important. Ce mode de commercialisation est souvent confronté avec des programmes d'office, de plans conjoints, de programmes de commercialisation qui font accroc au principe du droit coopératif que l'on connaît.

C'est pour cela que je dis au législateur — m'adressant à vous, sénateurs — de faire attention à l'article 159 parce qu'il crée des présomptions qui peuvent alimenter des débats dont vous n'avez pas besoin.

[Traduction]

**Le sénateur Tkachuk:** J'aimerais comprendre un peu mieux. Vous livrez le lait à une usine de transformation qui vous appartient. L'office de commercialisation fixe bien le prix du lait, n'est-ce pas? En ce cas, pourquoi l'office voudrait-il que vous vendiez le lait à quelqu'un d'autre?

[Français]

**M. Cartier:** Le système de commercialisation a des pouvoirs beaucoup plus étendus que la notion du prix. Le système de commercialisation dirige le lait pour approvisionner et privilégier d'abord certains marchés. On parle du marché frais du lait de consommation, ensuite les différentes classes de lait, les produits de yogourt, les fromages de spécialité. Il y a une répartition aux usines selon les jours de la semaine. Si vous voulez avoir pour le consommateur le lait le plus frais possible avec un code de péremption le plus long possible, les usines de lait de consommation peuvent être approvisionnées seulement trois ou quatre jours par semaine. Les usines de l'industrie de fromage, de yogourt et autres produits seront desservies par la suite. Compte

We must understand that cooperatives simply do not exist in some regions of Canada. Take Ontario, for example: there are almost no cooperatives there. But in Quebec, over 75 per cent of producers belong to cooperatives. Their role is very different. The role of federations and the Milk Marketing Board has become much broader over the years.

Initially, in the early 1970s, the Milk Marketing Board was established to assist producers who were not members of cooperatives. Now, it has become a universal instrument for all producers, either by convention or through government decree. Today, the link between members and their cooperatives are being questioned in all the provinces. One fundamental problem for us is that we are in the process of extending our operations under the federal statute, section 159. The marketing system is given primacy, thus destroying the link between the member and the cooperative. This is causing us significant concern.

As for the other consideration mentioned, Agropur's objective is to expand and make it possible for all producers in Canada to become members of the cooperative, and to control and develop their processing and farm production. Controlling processing and marketing will make it possible to develop production. The primary goal of a cooperative is to develop farm production. Our purpose is to commercialize and market the product as dynamically as possible, then to generate surpluses that are returned to producers.

Over the past few years, we have returned over \$75 million in cash to our members. These amounts represent cooperative surpluses that are returned to producers, thus generating some economic momentum in each region of the country. We do not want the link between the member and the cooperative to be broken, and we do not want to become a business corporation like any other. Every entity's role must be clearly identified and justified, and the entities should not compete amongst one another.

**Mr. Martineau:** I can complete the answer. Is it only the price? I must say no. A "marketing board" can decide that Mr. Cartier's milk that will be carried by a truck will be delivered to the Saputo plant in Montreal and not to his cooperative's plant. In Quebec, you have a market based essentially on cooperatives in terms of production.

In Ontario, as the Chairman mentioned, it is different. You have artificial persons that are corporations. The marketing boards ship the milk based on demand. It is supply-side management. If you only go by supply-side management, the milk coming from members' farms doesn't go directly to the cooperatives. If, in your legislation, you have a provision that recognizes the supremacy of management supply rules over the cooperatives, you are infringing on the cooperative principle where the user chain, the provenance of the milk from the cooperative member's farm is

tenu de ces éléments, il y a beaucoup plus que la notion du prix. Il y a la notion de la direction du lait et les autres éléments ajoutés au cours des années.

Il faut comprendre que dans certaines régions du pays, il n'existe pas de coopératives. Je prends l'exemple de l'Ontario où le mouvement coopératif est presque inexistant. Au Québec, c'est au-delà de 75 p. 100 des producteurs qui sont membres des coopératives. Leur rôle est très différent et le rôle donné aux fédérations ou au Milk Marketing Board a pris beaucoup d'ampleur au cours des années.

De moyens supplémentaires qu'il était au début des années 1970 pour aider les producteurs non membres de coopératives, il est devenu un moyen universel pour l'ensemble des producteurs, soit par convention ou par décrets gouvernementaux. Aujourd'hui on se retrouve dans cette situation où toute la notion du lien d'usage est remise en question dans les provinces. Un des problèmes fondamental pour nous, c'est que nous sommes en processus de prorogation sous la loi fédérale, à l'article 159. On donne la primauté au système de commercialisation, détruisant par le fait même cette notion de lien d'usage. C'est pour cela qu'on a des craintes importantes.

Compte tenu de l'autre élément mentionné, le but d'Agropur est de prendre de l'expansion et de permettre à tous les producteurs du pays de devenir membre de la coopérative et de contrôler et de développer leur transformation et leur production à la ferme. Le fait qu'on contrôle notre transformation et notre mise en marché va faire qu'on va développer d'abord notre production. Le but premier d'une coopérative est de développer la production à la ferme. On est là pour dynamiser le plus possible la commercialisation et la mise en marché du produit et par la suite, de générer des excédents qu'on retourne aux producteurs.

Au cours des dernières années, on a retourné au-delà de 75 millions de dollars en argent comptant aux membres. Ce sont les excédents des coopératives qu'on dynamise vers les producteurs. Cela recrée un dynamisme dans chacune des régions du pays. On ne voudrait pas que toute cette notion de lien soit brisée et qu'on devienne une entreprise commerciale au même titre que n'importe quelle compagnie à capital-actions. Le rôle de chacun doit être clairement identifié et justifié et non pas compétitif l'un par rapport à l'autre.

**M. Martineau:** Je peux compléter la réponse. Est-ce seulement le prix? Je dois vous dire que non. Un «marketing board» peut décider que le lait de M. Cartier qui sera transporté par un camion va être livré à l'usine de Saputo à Montréal et non pas à l'usine de sa coopérative. Vous avez, au Québec, un marché fondé essentiellement sur des coopératives en termes de production.

En Ontario, comme monsieur le président l'a mentionné, c'est différent. Vous avez des personnes morales qui sont des corporations. Les «marketing boards» dirigent le lait en fonction de la demande. C'est la gestion de l'offre. Si vous écoutez seulement les règles de gestion de l'offre, le lait provenant des fermes des membres ne va pas directement dans les coopératives. Si vous avez dans la législation une disposition selon laquelle vous reconnaissiez la suprématie des «management supply rules» sur celle d'une coopérative, vous faites accroc au principe d'une

broken because you are going in a direction other than the cooperatives. The marketing board can sometimes play by rules that go against cooperative principles.

The federal legislation you are proposing and which is the one Agropur has chosen to put forward to its members is proposing supremacy by presumption. When the member delivers to the marketing board according to its directives, the marketing board is deemed to be going by the rules of the cooperative. In this context, we would not want the Canadian legislator to say it as clearly but to say it in a complementary manner. Maybe the best way to deal with the problem would be to abrogate it.

[English]

**Senator Tkachuk:** Perhaps the solution would be to get rid of the marketing boards.

[Translation]

**Mr. Martineau:** That is politics. I am here to present a legal viewpoint.

[English]

**Senator Kroft:** Thank you for a very valuable response to my rather innocent question. However, as one who grew up in the agricultural industry in Manitoba I am now much sensitized to the issue behind the issue here. Clearly, you are concerned with, let me say, maintaining at least neutrality so as not to tip the balance in what is a bigger issue and a bigger war, in that we do not inadvertently stumble into something that we are not dealing with here today.

I can give you no more comfort than to say that we now understand that there is something more at stake here than might have been visible when we were dealing with the technicalities. Obviously, we will pay careful attention to this.

[Translation]

**Senator Meighen:** Mr. Martineau, did I understand you to say that your "solution" in quotes, to this problem would be simply to abrogate the proposal? Is that the best solution?

**Mr. Martineau:** If you are delivering to your cooperative, you respect the marketing board. That would be the best proposal for us. At the present time, both systems exist in parallel. You should be very careful with the wording of clause 159 if you want to help the member tax-wise.

**Mr. Cartier:** I have something to add. Contrary to Mr. Martineau, I am a producer and it is clear that I would like the cooperative to have the primacy. Abrogating is one way, but the best element you could hope for would be to keep the user link. Senator Kroft mentioned Manitoba. We know there is a fundamental difference between the wheat pools and the milk sector. In the milk sector, you have what are called milk marketing boards which is something that does not exist in the wheat pools. The problem is slightly different. The legislation we are talking about is the Cooperatives Act. Normally, we should be promoting

coopérative où le lien d'usage, c'est-à-dire la provenance du lait de la ferme à la coopérative du membre, est brisé puisqu'on va dans une direction autre que celle de la coopérative. Le «marketing board» peut parfois jouer des règles qui vont à l'encontre des principes d'une coopérative.

La loi fédérale que vous proposez et qui est celle qu'Agropur a choisi de proposer à ses membres propose une suprématie par une présomption. Quand le membre livre au «marketing board» selon ses directives, le «marketing board» est réputé respecter les règles de la coopérative. Dans ce contexte, on ne voudrait pas que le législateur canadien le dise aussi clairement, mais qu'il le dise d'une façon complémentaire. La meilleure manière peut-être de régler le problème serait de l'abroger.

[Traduction]

**Le sénateur Tkachuk:** La solution serait peut-être de se débarrasser des offices de commercialisation.

[Français]

**M. Martineau:** Cela, c'est de la politique. Moi, je suis ici pour présenter un point de vue juridique.

[Traduction]

**Le sénateur Kroft:** Merci de nous avoir donné une réponse très utile à ma question plutôt innocente. Toutefois, en tant que Manitobain ayant grandi dans le milieu de l'agriculture, je comprends maintenant mieux ce qui se cache derrière l'enjeu évoqué. Vous tenez certainement à maintenir tout au moins une certaine neutralité afin de ne pas favoriser une orientation plutôt qu'une autre, face à un enjeu et à un combat beaucoup plus vastes, afin que nous ne glissions pas par inadvertance dans autre chose que ce dont nous sommes saisis aujourd'hui.

Tout ce que je peux dire pour vous rassurer, c'est que nous comprenons maintenant que l'enjeu porte sur plus que l'aspect strictement formel et visible de la question. Nous allons certainement examiner l'autre aspect très attentivement.

[Français]

**Le sénateur Meighen:** Maître Martineau, ai-je bien compris que votre solution, entre guillemets, à ce problème, serait d'abroger tout simplement la proposition? Est-ce la meilleure solution?

**M. Martineau:** Si vous livrez à votre coopérative, vous respectez le «marketing board». Ce serait la meilleure proposition pour nous. Actuellement, les deux systèmes coexistent parallèlement. Vous devez être très prudents lorsque vous rédigez l'article 159 si vous voulez aider fiscalement le membre.

**M. Cartier:** J'ai un élément à ajouter. Contrairement à Maître Martineau, je suis producteur et il est clair que je souhaite qu'il y ait primauté à la coopérative. Abroger, c'est un élément, mais le meilleur élément qu'on pourrait souhaiter serait de maintenir le lien d'usage. Le sénateur Kroft parlait du Manitoba. On sait qu'il y a une différence fondamentale entre les «wheat pool» et le secteur laitier. Dans le secteur laitier, il existe ce qu'on appelle des «milk marketing boards», ce qui n'existe pas dans les «wheat pools». Le problème est légèrement différent. La loi dont on parle, c'est la Loi des coopératives. Normalement, on devrait faire la

co-operation. That is the least you could expect from a Cooperatives Act.

**Senator Meighen:** Both go together. Mr. Chairman, perhaps we could look at whether there are technical changes to be made to help most of the provinces.

[English]

**The Chairman:** We will have to discuss this with Mr. Manley's officials, if they will stay after this meeting is adjourned.

**Senator Kelleher:** I do not have a question, Mr. Chairman. However, having had some experience in matters of trade, I would observe that the pillar of our trade policy in agricultural products, as these gentlemen well know, is supply management and marketing boards. They are very important in terms of the free trade agreement, NAFTA, and now the WTO, which is the successor to GATT. I am not saying that they do not have a good case or a good point, but I should warn the committee that we should be very careful before we step into this quagmire. We would need to bring in officials from DFAIT as well, Mr. Chairman.

Our farm marketing boards and our supply management system, as these gentlemen well know, are under attack both from Europe and the United States. What they did in the last round regarding absolute quotas terrified me. They abolished quotas and applied a tariff to all of these products, and they are now under attack.

Therefore, we should be very careful before we wade into this. It is not a question of not wanting to help. It is a real quagmire. I do not think there is any easy solution to their problems, certainly not at this time.

**The Chairman:** I do not believe they are trying to change them; I gather they are trying to cooperate with them.

**Senator Kelleher:** I am sure that is their belief. However, I am sure that would be seen differently by our trade officials, and I have not heard from them in this regard. I am just saying that we only have part of this story.

[Translation]

**Mr. Cartier:** I have a comment. I totally approve what has just been mentioned. We are also promoters of the supply management systems. As milk producers, a major asset of our businesses are our quotas. We would never question that. On the other hand, I would like to remind you that the three biggest dairy concerns in Canada — you have Parmalat, Agropur and Agri Food — count for more than 65 per cent of marketing in Canada and two of the biggest there are cooperatives. We must not forget that.

promotion de la coopération. C'est le minimum auquel on peut s'attendre de la Loi des coopératives.

**Le sénateur Meighen:** Les deux vont ensemble. Monsieur le président, peut-être qu'on pourrait voir s'il y a des changements techniques à effectuer pour venir en aide à la plupart des provinces.

[Traduction]

**Le président:** Il faudra que nous discutions de cela avec les hauts fonctionnaires de M. Manley, s'ils peuvent rester avec nous une fois la réunion terminée.

**Le sénateur Kelleher:** Je n'ai pas de question à poser, monsieur le président. Toutefois, fort de mon expérience dans le secteur du commerce, j'observerais que par rapport aux produits agricoles, la gestion de l'offre et les offices de commercialisation constituent le pilier de notre politique commerciale. C'est deux réalités sont également extrêmement importantes par rapport à l'accord de libre-échange, à l'ALENA, et maintenant à l'OMC, le successeur du GATT. Je ne prétends pas que ces mécanismes ne sont pas fondés, mais je tiens à prévenir le comité de faire bien attention avant de s'engager dans ce bourbier. Il faudra donc que nous consultions aussi les hauts fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, monsieur le président.

Ces messieurs savent sans doute que nos offices de commercialisation des produits agricoles et notre système de gestion de l'offre sont soumis à des attaques à la fois de la part de l'Europe et des États-Unis. Ce que ces deux derniers ont fait lors de la dernière série de négociations au sujet des contingents m'a tout à fait terrifié. Ils ont aboli les contingents et décidé de recourir plutôt à un tarif douanier sur tous ces produits, avec le résultat que ces derniers font maintenant l'objet d'attaques.

Nous devrions donc faire très attention avant de nous hasarder dans ce genre de dossier. Ce n'est pas que nous nous opposons à venir en aide aux nôtres. Il s'agit simplement du fait qu'il y a là un véritable bourbier. À mon avis, il n'y a pas de solution facile aux problèmes de nos témoins, du moins pas pour le moment.

**Le président:** Je ne pense pas qu'ils essaient de modifier ces organismes, mais bien plutôt de collaborer avec eux, si j'ai bien compris.

**Le sénateur Kelleher:** Je suis sûr qu'ils en sont persuadés. Toutefois, à mon avis, nos responsables du commerce verront la chose sous un angle différent, et je n'ai pas entendu leur son de cloche à cet égard. Tout ce que je dis, c'est que nous n'avons entendu qu'une partie des choses.

[Français]

**M. Cartier:** J'aurais un commentaire. J'approuve entièrement ce qui vient d'être mentionné. Nous sommes aussi des promoteurs des systèmes de gestion de l'offre. Étant producteurs laitiers, je pense qu'on a une valeur importante de nos entreprises qui sont nos valeurs de quota. D'autune façon nous ne remettons cela en question. Par contre, je voudrais vous rappeler que les trois plus grandes entreprises laitières au Canada — vous avez Parmalat, Agropur et Agri Food — comptent pour au-delà de 65 p. 100 de

As for supply management, we are talking about the availability of milk for businesses. As for trade, I would like to remind you that there is no milk marketing board system that processes or markets any product at all except for making the producers' milk available. The only businesses engaging in trade, processing and exports are commercial businesses whether they are cooperatives or private enterprises. We should not forget that either. In no way are we questioning the milk marketing boards or orderly marketing. We are here to defend and promote our cooperative without destroying what already exists in the area of supply management or milk marketing boards. It is important to emphasize that. It is also important to remember that the commercial aspect in Canada is done by those who process, distribute and export, and not necessarily the milk marketing boards. The milk marketing boards are there to defend general policies concerning the marketing of products domestically, to develop or ensure that the businesses have product available except for the commercial sector. The people in the commercial sector are people who can do business and have the tools to do it.

#### [English]

**The Chairman:** Thank you very much, gentlemen.

Senators, our next witnesses are from the Canadian Co-operative Association. Please proceed.

**Ms Mary Pat MacKinnon, Director, Government Affairs, Canadian Co-operative Association:** We wish to thank the committee for the opportunity of speaking before you today.

When we were last before this committee, we were dealing the Canada Cooperatives Act. We appreciated the time and attention of senators at that time, and are pleased to be here today to speak to our concerns with Bill S-19.

We are fully in agreement with and in support of most of Bill S-19 and think that it is a good bill. We do, however, have some concerns.

I will begin with a brief background on the Canadian Co-operative Association. Our organization was created to provide support to the cooperative and credit union organizations, primarily in English Canada. We have 31 member organizations, a number of which are federally incorporated cooperatives; larger business cooperatives such as Federated Co-operatives Limited, Co-op Atlantic, The Co-operators Group Limited, and some smaller organizations such as the Canadian Worker Co-operative Federation, the Co-operative Housing Federation of Canada, and Arctic Co-operative Development Fund. Indeed, CCA itself is incorporated under the federal act, as are our francophone colleagues, the Conseil canadien de la coopération.

la mise en marché au Canada et les deux plus importantes sont des coopératives. Il ne faudrait pas l'oublier.

Pour ce qui est de la gestion de l'offre, on parle de la disponibilité du lait aux entreprises. Quant au commerce, je vous rappellerai très bien qu'il n'y a aucun système de «milk marketing board» qui transforme ou met en marché quelque produit que ce soit sauf de rendre disponible le lait des producteurs. Les seules entreprises qui font du commerce, de la transformation et de l'exportation, ce sont les entreprises commerciales, qu'elles soient coopératives ou privées. Il ne faudrait pas l'oublier non plus. Daucune façon on a remis en question les «milk marketing boards» ou la mise en marché ordonnée. On est ici pour parler de la Loi des coopératives, pour défendre et faire la promotion de notre coopérative sans détruire ce qui existe au niveau de la gestion de l'offre ou des «milk marketing boards». Il est important de le souligner. Il est important aussi de se rappeler que ce qui fait le commerce au Canada, ce sont les entreprises qui font de la transformation, de la distribution et de l'exportation et non pas nécessairement des «milk marketing boards». Les «milk marketing boards» sont là pour défendre les politiques générales au niveau de la mise en marché des produits à l'intérieur du pays, pour développer ou s'assurer que les entreprises aient la disponibilité de la matière, sauf que pour ce qui est du secteur commercial, ceux qui commercialisent sont les gens qui sont capables de faire des affaires et qui ont les outils pour le faire.

#### [Traduction]

**Le président:** Merci beaucoup, messieurs.

Mesdames et messieurs les sénateurs, nos témoins suivants viennent de l'Association canadienne des coopératives. La parole est à vous.

**Mme Mary Pat MacKinnon, directrice, Affaires gouvernementales, Association canadienne des coopératives:** Nous tenons à remercier le comité de l'occasion qu'il nous donne de témoigner devant vous aujourd'hui.

La dernière fois que nous avons témoigné devant le comité, nous avons abordé la Loi canadienne sur les coopératives. Nous vous avons été reconnaissants de votre temps et de votre attention à l'époque, et nous sommes heureux d'être de retour aujourd'hui pour vous parler de nos préoccupations au sujet du projet de loi S-19.

Nous approuvons sans réserve la plupart des dispositions du projet de loi S-19. C'est un bon projet de loi. Cela dit, nous avons quelques préoccupations.

Je vais commencer par vous donner quelques renseignements au sujet de L'Association canadienne des coopératives. Notre organisme a été créé pour venir en aide aux coopératives et aux coopératives de crédit, surtout celles situées au Canada anglais. Nous comptons 31 organisations membres, dont certaines sont des coopératives constituées en nom collectif en vertu de la loi fédérale, de plus grandes coopératives commerciales comme les Coopératives fédérées, la Coop Atlantique, le Co-operators Group Limited et des organisations un peu plus modestes comme la Canadian Worker Co-operative Federation, la Fédération de l'habitation coopérative du Canada et le Arctic Co-operative Development Fund. La CCA elle-même est constituée en société à

The members of CCA collectively representative over \$50 billion in assets. We have approximately 300 primary cooperatives and credit unions at the provincial and local levels. Cooperatives serve millions of Canadians in a wide range of industries including financial services, agriculture marketing, housing, groceries, et cetera. Collectively, cooperatives and credit unions employ over 150,000 people and have assets in excess of \$167 billion. We are, therefore, no small force.

As I have said, the CCA commends the Senate for its initiative in introducing Bill S-19. We support the steps being taken to update Canadian corporate law. As well, we are particularly pleased that the amendments in Bill S-19 to update the Canada Cooperatives Act reflect and recognize the importance of cooperatives to the Canadian economy.

As you may know, the Canada Cooperatives Act was significantly updated and amended in 1998 and came into force on December 30 of 1999. That act provides us with full legislative capacity and the flexibility to compete domestically and globally. We believe that it is very important that the amendments to the Canada Cooperatives Act proposed in Bill S-19 continue that approach; in other words, are enabling as well as flexible.

We should like to raise seven points with you today, of which two or three are more important. In a moment I will ask our legal counsel, Mr. Joe Dierker, to speak to those points, but before doing so I will put in context our first issue, which is on electronic communications.

When we were dealing with our own act in 1998, we knew that we would be dealing with certain deficiencies with respect to electronic communications. We did try to bring into the act at that time some provisions to deal with electronic communications, and we were able to do that. However, we were aware that there would soon be amendments to both the CBCA and the CCA. Therefore, we were looking to that statute to bring in a more comprehensive regime for electronic communications.

When we received Bill S-19, we of course went through it very carefully and we noted, with concern, that we did not have the same statutory provisions for electronic communications as exist for the CBCA. We shared our concerns with Industry Canada officials, who have been very understanding of these issues.

We believe that we need the same statutory provisions in our act as will exist for the CBCA. With that, I will ask Mr. Dierker to go into that point and a number of others in greater detail.

nom collectif en vertu de la loi fédérale, tout comme notre pendant francophone, le Conseil canadien de la coopération.

Les membres de la CCA représentent au total quelque 50 milliards de dollars en actifs. Nous regroupons près de 300 coopératives et coopératives de crédit à l'échelle provinciale et locale. Les coopératives desservent des millions de Canadiens au sein de secteurs très divers, y compris les services financiers, la commercialisation agricole, l'habitation, les épiceries et le reste. Ensemble, les coopératives et les coopératives de crédit emploient plus de 150 000 personnes et disposent d'avoirs supérieurs à 167 milliards de dollars. Nous ne sommes donc pas un mouvement de petite taille.

Ainsi que je l'ai dit un peu plus tôt, la CCA félicite le Sénat d'avoir pris l'initiative de présenter le projet de loi S-19. Nous appuyons en effet les mesures visant à moderniser le droit canadien des sociétés. Nous nous réjouissons aussi tout particulièrement du fait que les modifications proposées dans le projet de loi S-19 pour actualiser la Loi canadienne sur les coopératives reflètent et reconnaissent l'importance de ces organismes au sein de l'économie canadienne.

Vous n'ignorez sans doute pas que la Loi canadienne sur les coopératives a été considérablement modernisée et modifiée en 1998, et est entrée en vigueur le 30 décembre 1999. Cette loi nous accorde les pouvoirs et la souplesse dont nous avons besoin pour être concurrentiels à l'échelle nationale et internationale. Il nous paraît donc extrêmement important que les modifications apportées à la Loi canadienne sur les coopératives par le truchement du projet de loi S-19 poursuivent sur cette lancée; autrement dit, que ces dispositions nous donnent les pouvoirs et la souplesse voulus.

Aujourd'hui, nous aimerions soulever sept points, dont deux ou trois sont primordiaux. Dans quelques instants, je demanderai à notre conseiller juridique, Me Joe Dierker, de prendre la parole à leur sujet mais auparavant, je vais mettre en perspective la première question, à savoir les communications électroniques.

Lorsque nous nous sommes penchés sur la loi qui nous concernait en 1998, nous savions qu'il serait question des carences en matière de communication électronique. Nous nous sommes alors efforcés de faire insérer certaines dispositions qui en traiteraient, et avons réussi à le faire. Toutefois, nous savions aussi qu'on présenterait bientôt des modifications visant aussi bien la Loi canadienne sur les sociétés par actions que la Loi canadienne sur les coopératives. Nous nous attendions donc à ce que la loi prévoie un régime général pour les communications électroniques.

Lorsque nous avons reçu ce projet de loi S-19, bien entendu, nous l'avons examiné très attentivement, et avons alors noté avec inquiétude qu'il ne comportait pas les mêmes dispositions en matière de communication électronique que dans la Loi canadienne sur les sociétés par actions. Nous avons fait part de nos préoccupations aux hauts fonctionnaires d'Industrie Canada, qui se sont montrés très ouverts à ces questions.

En cette matière, à notre avis, la loi nous régissant doit comporter les mêmes dispositions que celles qui figureront dans la Loi canadienne sur les sociétés par actions. Cela étant dit, je vais

**Mr. Joseph Dierker, Gauley & Company, Canadian Cooperative Association:** Honourable senators, the more important issue that we would like your committee to consider is the code for electronic communications that would be available to cooperative enterprises in Canada after the adoption of Bill S-19. For the purposes of the Canada Business Corporations Act a complete code is being added to the legislation. Indeed, the consequential amendments will update and integrate that code with the impact of Bill C-6.

With regard to the cooperative structure, the proposal is that the code be established by regulatory provisions. It is of importance to note that the regulatory powers provided for in the CBCA and in the Canada Cooperatives Act are parallel, if not identical. However, in the CBCA there is also provided the express code by which electronic communications can be completed.

It is extremely important that there be a commonality in the manners by which electronic communications take place. If one contemplates the public offering of securities by a cooperative and by a business corporation, the manner by which this communication is effected must be common so that there is certainty in the marketplace.

As important, the Business Corporations Act has adopted many protection devices that are provided for consumer protection in the use of electronic communications. That type of code should also apply to cooperative communications.

We believe that it is extremely important that there be a commonality. Our request is very straightforward, and that is that Part 20.1, which is being proposed for the Canada Business Corporations Act, be also inserted into the Canada Cooperatives Act so that there will be a total parallel structure. That would create parallelism throughout the Business Corporations Act and the Canada Cooperatives Act, both in statutory and regulatory provisions.

**The Chairman:** Is there some reason to think it will not be included?

**Mr. Dierker:** It is not provided for.

**The Chairman:** Is that an oversight or is there a reason for it?

**Mr. Dierker:** You may have to ask that of the minister's representatives. As referred to by Ms MacKinnon, when we worked with Justice in drafting the Canada Cooperatives Act, which was only completed approximately one year ago, we did include those provisions dealing with electronic communication that we felt we could include without overly anticipating what might happen in the Canada Business Corporations Act. There may have been some misunderstanding of the extent to which we did put those provisions in the Canada Cooperatives Act.

maintenant demander à Me Dierker de développer ce point et quelques autres.

**M. Joseph Dierker, Gauley & Company, Association canadienne des coopératives:** Mesdames et messieurs les sénateurs, la question la plus importante sur laquelle nous aimerions que votre comité se penche est le code régissant les communications électroniques qui sera créé à l'intention des coopératives du Canada par l'adoption du projet de loi S-19. Pour les besoins de la Loi canadienne sur les coopératives, on ajoute donc un code complet au texte de la loi. Les modifications corrélatives vont d'ailleurs mettre à jour ce dernier et tenir compte des répercussions du projet de loi C-6.

Pour ce qui est des coopératives, il est proposé que le code soit établi par voie de réglementation. Or ici, il importe de noter que les pouvoirs réglementaires prévus dans la Loi canadienne sur les sociétés par actions et dans la Loi canadienne sur les coopératives sont parallèles, sinon identiques. Cependant, dans la Loi sur les sociétés par actions, figure également le code exprès grâce auquel les communications électroniques peuvent se faire.

Il est extrêmement important qu'il y ait uniformité des modalités de communication électronique. Ainsi par exemple, lorsqu'une coopérative et une société par actions procèdent à une offre publique de vente de titres, les communications effectuées dans les deux cas doivent être uniformes pour éviter toute incertitude sur le marché.

En outre, la Loi sur les sociétés par actions comprend bon nombre de mécanismes de protection du consommateur lorsqu'il se sert des moyens électroniques de communication, aspect qui nous paraît tout aussi important. Ce genre de code devrait également s'appliquer aux communications de la part des coopératives.

Nous estimons impératif que les communications soient uniformes. Notre demande est donc simple et claire, à savoir que la partie 20.1, qu'on propose d'ajouter à la Loi canadienne sur les sociétés par actions, soit également inscrite dans la Loi canadienne sur les coopératives afin qu'il y ait un véritable parallélisme des deux structures. Cela veut donc dire que la Loi canadienne sur les sociétés par actions et la Loi canadienne sur les coopératives seraient intégralement parallèles, aussi bien dans le cas des textes de loi que des règlements.

**Le président:** Y a-t-il une raison quelconque de penser qu'il en sera autrement?

**Me Dierker:** Ça n'a pas été prévu.

**Le président:** S'agit-il d'un oubli ou y a-t-il une raison à cela?

**Me Dierker:** Il faudra peut-être que vous demandiez cela aux représentants du ministre. Ainsi que le disait Mme MacKinnon, lorsque nous avons collaboré avec le ministère de la Justice lors de la rédaction de la Loi canadienne sur les coopératives, il y a à peine un an de cela, nous avons proposé des dispositions relatives aux communications électroniques que nous estimions pouvoir ajouter sans trop préjuger des modifications qu'on pourrait apporter à la Loi canadienne sur les sociétés par actions. Il y a donc peut-être eu un malentendu, dans la mesure où de telles

We certainly did not carry forward the electronic code structure that we anticipated and which is now in the Business Corporations Act. That would have been totally inappropriate at that time. I think it is an oversight in the sense that there was not a clear understanding of what was in the statute.

Our second point relates to the proposal in the Canada Business Corporations Act to change the residency requirement for directors. The position we bring before your committee is that similar treatment should be provided for cooperative structures as is provided for business corporation structures. We do not hold the position that there should be a change one way or the other. Our position is that there should be a parallelism in these matters. That does not mean that control of a cooperative is being taken away from its members. That is already provided for in the statute, and that would not be affected by that amendment.

There are a number of technical amendments, Mr. Chairman. Unless you want me to go through them, I will leave them with you.

Item 3 is simply a request that we add a reference to bylaws to the suggested amendment. We agree with the suggested amendment. It is just a matter of carrying it forward more completely into the structure of the legislation.

Item 4 is simply an oversight in the drafting that we are bringing to your attention, and that is a matter of technically completing that relationship to ensure that the proposal relationships will work in that sense.

Item 5 is to again maintain the control of the cooperative in the hands of the cooperative members.

Item 6 is a simple technical amendment. A word was left out.

Item 7 is asking the committee to clean up a mistake that I made when I drafted that particular section. The history of the Cooperatives Act, Mr. Chairman, was one of cooperating with Justice. The cooperative sector created the Cooperatives Act and brought it to Justice for review and improvement. In drafting it, unfortunately, in section 8, I used the wrong expression. I recognize that that particular clause is not before your committee in the sense that it is not being proposed for amendment, but it is an extremely important amendment to assist cooperative development in Canada. I would ask your forbearance in having that matter taken care of.

I would be pleased to respond to questions.

**The Chairman:** When we do our clause-by-clause study, we will need to handle the technical amendments in some way. Does anyone have any suggestions about that?

dispositions étaient prévues dans la Loi canadienne sur les coopératives.

Nous n'avons certainement pas inséré le code électronique que nous prévoyions, et qui figure maintenant dans la Loi canadienne sur les sociétés par actions. À l'époque, cela aurait été tout à fait inapproprié. Il y a donc eu méprise, mais dans le sens où nous ne savions pas tout à fait ce qui figurerait dans la loi.

Notre deuxième point porte sur la proposition relative à la Loi canadienne sur les sociétés par actions voulant que l'on modifie les exigences de résidence permanente pour ce qui est des membres des conseils d'administration. À cet égard, nous estimons que l'on doit traiter les coopératives de la même manière que les sociétés par actions. Cela dit, nous ne nous prenons pas partie dans un sens ou dans l'autre sur ce point. À notre avis, il faudrait simplement qu'il y ait parallélisme entre les deux lois. Cela ne signifie pas qu'une coopérative ne sera plus administrée par ces membres car la loi protège déjà le droit de regard de ces derniers, et l'amendement ne modifierait donc pas cet aspect.

Nous proposons un certain nombre d'amendements de forme, monsieur le président. À moins que vous ne vouliez que je les parcours, je vais vous en laisser le texte.

Au troisième point, nous demandons simplement qu'on ajoute un renvoi aux règlements qui figurent dans l'amendement. Nous approuvons l'amendement en question, nous demandons simplement que la disposition soit davantage intégrée à la loi.

Au point 4, nous ne faisons qu'attirer votre attention sur une erreur de rédaction, et il s'agit donc d'établir entièrement le rapport sur le plan de la forme afin que ce qui est envisagé par le projet de loi atteigne effectivement cet objectif.

Le point 5 vise lui aussi à maintenir les rennes du pouvoir de la coopérative entre les mains de ses membres.

Le point 6 n'est qu'un amendement de forme, pour insérer un terme qui a été omis.

Au point 7, nous demandons que le comité corrige l'erreur de rédaction que j'ai commise lorsque j'ai travaillé sur cet article. Monsieur le président, toute l'élaboration de la Loi canadienne sur les coopératives s'est fondée sur la collaboration avec le ministère de la Justice. C'est en effet le secteur coopératif qui a conçu la Loi canadienne sur les coopératives et l'a ensuite soumise au ministère de la Justice pour examen et amélioration. Toutefois, lorsque j'ai rédigé l'article 8, je me suis malheureusement trompé d'expression. Bien que votre comité ne soit pas vraiment saisi de cette disposition puisqu'elle ne fait pas l'objet d'une modification, il est néanmoins très important de la modifier, afin de favoriser le développement du secteur coopératif au Canada. Je vous demanderais donc de faire preuve d'indulgence et de permettre qu'on corrige l'erreur.

Je serai heureux de répondre à vos questions.

**Le président:** Lorsque commencera notre étude article par article, il faudra que nous nous occupions d'une façon ou d'une autre des amendements de pure forme. Est-ce que quelqu'un a des propositions à faire à ce sujet?

**Senator Kroft:** On the issue of clarifying residency, would you help me with qualifications for membership? If a director must be a member, then obviously if you need non-resident directors, it means that you can have non-resident members, if that logic follows. I am not completely clear of an example of circumstances in which you would have non-resident members of a cooperative association.

**Mr. Dierker:** The Canada Cooperatives Act permits a cooperative to operate internationally and to have members wherever it provides services. There is no Canadian residency requirement for membership.

**Senator Kroft:** What if it were a credit union? Use that as an example.

**Mr. Dierker:** I should quickly interject to advise the senator that this deals only with commercial cooperatives and not credit unions, which are financial cooperatives.

**Senator Kroft:** Thank you for that.

Can you give me an example of an international cooperative activity? Could you give me an example of some of the business activities that might go beyond Canada?

**Mr. Dierker:** There is a cooperative in Ontario called GROWMARK which has a substantial American component.

**Senator Kroft:** What do they deal with?

**Mr. Dierker:** Groceries and farm supplies.

**Ms MacKinnon:** GROWMARK is primarily farm supply inputs and farm services, with some marketing. Much of the input involves seeds.

**Senator Kroft:** There are members of that cooperative.

**Ms MacKinnon:** They are actually a north-south organization in the United States and Ontario.

**Senator Kroft:** With members in both countries?

**Ms MacKinnon:** That is correct.

**The Chairman:** Thank you for your time.

The committee adjourned.

**Le sénateur Kroft:** Pour ce qui est des exigences en matière de résidence permanente, pourriez-vous m'aider à comprendre ce qu'on exige des membres du conseil d'administration? Si un membre du conseil doit être un membre de la coopérative, alors si vous avez besoin d'administrateurs qui ne sont pas des résidents permanents, il en découle logiquement qu'il peut aussi y avoir des membres qui ne sont pas des résidents permanents. Cela dit, je ne comprends pas tout à fait dans quelles circonstances une association coopérative pourrait compter des membres non résidents.

**Me Dierker:** La Loi canadienne sur les coopératives permet à une coopérative d'avoir des activités internationales et de recruter des membres à ses points de service, où qu'ils soient. Il n'est donc pas exigé de ces membres qu'ils soient des résidents permanents du Canada.

**Le sénateur Kroft:** Qu'en serait-il s'il s'agissait d'une coopérative de crédit? Donnez-moi un exemple de cela.

**Me Dierker:** Je dois rappeler à monsieur le sénateur que le projet de loi ne porte que sur les coopératives marchandes ou commerciales et non sur les coopératives de crédit, qui sont des institutions financières.

**Le sénateur Kroft:** Merci de cette précision.

Pouvez-vous me donner un exemple des activités internationales d'une coopérative? Pouvez-vous me décrire certaines des activités commerciales qui pourraient déborder des frontières du Canada

**Me Dierker:** Il existe une coopérative en Ontario qui s'appelle la GROWMARK dont les activités comportent un important volet américain.

**Le sénateur Kroft:** De quoi s'occupe-t-elle?

**Me Dierker:** De vendre des épices et des fournitures agricoles.

**Mme MacKinnon:** La GROWMARK est surtout connue pour ses intrants de fournitures et de services agricoles, ainsi que pour certaines activités de commercialisation. Une proportion importante de ces intrants sont constitués de semences.

**Le sénateur Kroft:** Cette coopérative compte des membres.

**Mme MacKinnon:** Il s'agit en fait d'une organisation Nord-Sud oeuvrant aux États-Unis et en Ontario.

**Le sénateur Kroft:** Et ses membres proviennent des deux pays?

**Mme MacKinnon:** C'est exact.

**Le président:** Merci de votre présence ici.

La séance est levée.





# The Taxation of Capital Gains

Report of the Standing Senate Committee  
on  
Banking, Trade and Commerce

*Chair*  
The Honourable E. Leo Kolber

*Deputy Chair*  
The Honourable David Tkachuk

May 2000

## MEMBERSHIP

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable E. Leo Kolber, *Chair*

The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Angus	Kelleher, P.C.
*Boudreau, P.C. (or Hays)	Kenny
Fitzpatrick	Kroft
Furey	*Lynch-Staunton (or Kinsella)
Hervieux-Payette, P.C.	Meighen
Joyal, P.C.	Oliver

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Note:* The Honourable Senator Mahovlich was a member of the Committee at meetings at various stages during the course of this study.

*Staff from the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament:*

Mr. Marion Wrobel, Senior Analyst, and  
Mr. Alexandre Laurin, Researcher, Economics Division.

*Staff from the Committees and Private Legislation Directorate:*

Ms. Lise Bouchard, Administrative Assistant.

Gary Levy  
*Clerk of the Committee*

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, November 23, 1999:

"The Honourable Senator Kolber moved, seconded by the Honourable Senator Ferretti Barth:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the present state of the domestic and international financial system;

That the papers and evidence received and taken on the subject during the First Session of the Thirty-sixth Parliament and any other relevant Parliamentary papers and evidence on the said subject be referred to the Committee;

That the Committee be empowered to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings;

That, notwithstanding usual practices, the Committee be permitted to deposit an interim report on the said subject with the Clerk of the Senate, if the Senate is not sitting, and that the said report shall thereupon be deemed to have been tabled in the Chamber; and

That the Committee submit its final report no later than December 31, 2000.

The question being put on the motion, it was adopted."

Paul Béïsle

*Clerk of the Senate*

## TABLE OF CONTENTS

	Page
<b>THE TAXATION OF CAPITAL GAINS .....</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>2</b>
REDUCING THE CAPITAL GAINS TAX: THE ISSUES .....	4
<b>A. GLOBALISATION AND AN INTERNATIONALLY COMPETITIVE TAX SYSTEM. 5</b>	
<b>B. ECONOMIC EFFICIENCY AND PROSPERITY .....</b>	<b>7</b>
1. EFFICIENT CAPITAL MARKETS AND FINANCIAL FLEXIBILITY .....	7
2. WEALTH, SAVINGS, AND CAPITAL ACCUMULATION .....	10
3. LOWER COST OF CAPITAL .....	11
4. GREATER ENTREPRENEURSHIP, RISK TAKING AND BUSINESS FORMATION .....	12
5. STRONGER PRODUCTIVITY, EMPLOYMENT, CAPITAL FORMATION AND GROWTH .....	13
<b>C. TECHNICAL ISSUES .....</b>	<b>15</b>
1. NEUTRALITY, SIMPLICITY .....	15
2. THE TAXATION OF ILLUSORY INCOME .....	16
3. THE DOUBLE TAXATION OF SAVINGS .....	17
4. INSUFFICIENT PROVISION FOR LOSSES .....	17
<b>D. EQUITY CONSIDERATIONS .....</b>	<b>18</b>
<b>E. TAX REVENUE EFFECTS.....</b>	<b>20</b>
<b>CONCLUSION AND RECOMMENDATION.....</b>	<b>21</b>
<b>APPENDIX A .....</b>	<b>24</b>
COMPARISON OF CAPITAL GAINS TAX RATES FOR INDIVIDUALS AND CORPORATIONS .....	24
<b>APPENDIX B .....</b>	<b>27</b>
THE EFFECT OF COMPOUNDING .....	27
<b>APPENDIX C (WITNESSES) .....</b>	<b>28</b>
ORGANIZATIONS THAT SENT BRIEFS OR CORRESPONDENCE BUT DID NOT APPEAR .....	28

## THE TAXATION OF CAPITAL GAINS

*The point I made at the Budget Committee was that if the capital gains tax were eliminated, that we would presumably, over time, see increased economic growth which would raise revenues for the personal and corporate taxes as well as the other taxes we have. The crucial issue about the capital gains tax is not its revenue-raising capacity. I think it is a very poor tax for that purpose. Indeed, its major impact is to impede entrepreneurial activity and capital formation. While all taxes impede economic growth to one extent or another, the capital gains tax is at the far end of the scale. I argued that the appropriate capital gains tax rate was zero.*

(Comments by Federal Reserve Chairman Alan Greenspan in testimony before the U.S. Senate Banking Committee on February 25, 1997. )

### INTRODUCTION

The future prosperity of all Canadians depends on their ability to adapt to, and participate in, the rapidly changing global economy. The transformation of the economy is being driven by two major forces: globalisation and new technology.

The integration of international markets is leading governments to recognise that they cannot isolate themselves from the rest of the world. There is pressure to harmonise policies and regulations, and there is a recognition of the need to put into place a tax climate that will allow economies to take maximum advantage of this new environment.

Second, the basis for growth in the "new economy" is information technology and human capital. This is changing the way businesses organise and finance their activities and as explained by Vijay M. Jog, the financial system has to adapt to this new reality:

*"It is undeniable that, to compete globally, Canada must change its focus from a bricks and mortar industrial base to a knowledge-based economy, where efficient access to external equity capital is even more important. Traditional sources of debt financing can effectively finance the purchase of assets that have high collateral value. These lenders are comfortable with the knowledge that, in a worst case scenario, they find buyers for the underlying assets of the firms. In a knowledge economy, no such collateral exists. Assets walk out at 5 p.m.; they are not collateral if they don't come back the next day. Traditional sources of debt financing are not attracted to financing this sort of entrepreneurial firm. Worse still, even if lenders wanted to lend against these "soft" assets, the incentive necessary for a proper valuation may be absent in a lending environment where the up side returns are fixed, but the down side risk is not. Although there is no empirical evidence of the potential difficulty*

*of raising funds for these knowledge-based firms, it is fair to say that a strong IPO environment may be another necessity for a country attempting to shift to a knowledge-based economy.”<sup>1</sup> [emphasis added]*

It is these two features of the modern economy that have led the Committee to conduct this study of the taxation of capital gains. Taxes on investment income have a major effect on the functioning of capital markets, and the capital gains tax is believed to have a detrimental effect on the ability of capital to finance the most profitable investment opportunities. The capital gains tax has been identified in the past as a significant disincentive to the supply of risk capital for business start-ups and for small and medium-sized enterprises (SME). This type of financing is primarily provided by financially-sophisticated individuals (angels) or venture capitalists who operate outside of a tax-sheltered environment. Their choices are very sensitive to the rate of tax on their investment income. And their income is most likely to come in the form of capital gains rather than dividend income or interest income.

Recently, S. Poddar and M. English have estimated that, in Canada, about three-quarters of individual personal investment income is held in some tax-sheltered form (e.g. RRSPs, principal residences, etc.).<sup>2</sup> Although the use of tax shelters reduces the average tax rate on investment income, the marginal tax applying to non-sheltered income is quite high, reaching 33% to 50%. Economic decisions are made, not on the basis of average tax rates but the amount of tax paid on the last dollar of investment. In Canada, we have very high tax rates on the last dollar of investment, but we try to reduce average tax rates through RRSPs and measures of that nature.

The current system of high marginal tax rates is a serious impediment to the creation of new economic capacity. Investment decisions are distorted, leading to under-investment in new businesses and mobile productive projects because such undertakings depend critically on financing by taxable individuals. Perhaps more important, this system does not recognise its cumulative negative effects on the financing of SMEs, especially the knowledge-based businesses (the pillars of the new economy) and on entrepreneurship.

*According to Statistics Canada, about 60 percent of the country’s employment increase between 1995 and 1999, inclusive, was registered by SMEs. Between the second quarter of 1998 and the second quarter of 1999, for instance, SMEs created 60.2 percent of the 175,048 new jobs in Canada.<sup>3</sup>*

In 1962, Canada undertook an extensive review of its tax system with the establishment of the Royal Commission on Taxation. On the recommendation of the

- 
- (1) Vijay M. Jog, "The Climate for Initial Public Offerings" in *Financing Growth in Canada*, Ottawa, Industry Canada Research Series, 1997, p. 358.
  - (2) Evidence, Satya Poddar, 16 February 2000.
  - (3) Certified General Accountants Association of Canada, Submission on Canada's Capital Gains Tax presented to the SSC on Banking, Trade and Commerce.

Royal Commission, Canada introduced a capital gains tax for the first time in 1972. Since then, capital gains have been taxed as ordinary income -- originally only one-half of capital gains were included as income. This inclusion rate was later raised to three-quarters, and most recently lowered to two-thirds in the last federal budget.

There have been only a limited number of Canadian studies regarding the possible reduction of the capital gains tax. The Committee felt that it could make a positive contribution by highlighting and analysing the arguments both in favour and against a reduction in the taxation of capital gains. The Committee held hearings from November 1999 to March 2000. It heard from a wide range of witnesses, including academics, tax experts, economists from private consulting firms, and investment professionals.

This report presents an analysis of the pros and the cons of reducing the capital gains tax. There are a number of arguments against a tax reduction. These include: negative implications on the distribution of income, emergence of tax planning opportunities, and losses in tax revenues. The Committee heard strong evidence in favour of a tax reduction, however. A lower capital gains tax would improve Canada's international competitiveness, enhance the mobility of investments, create more wealth, accelerate business and job creation, and enhance economic activity and productivity. Overall, it became evident to the Committee that, in the context of the new economy, a substantial cut in the capital gains tax would increase the prosperity of all Canadians – those who would benefit directly from such a reduction and those who would benefit indirectly.

### **Reducing the Capital Gains Tax: The Issues**

The arguments in favour of lowering the capital gains tax are primarily economic. They revolve around the enhancement of economic efficiency by eliminating some of the double taxation of savings, and the reduction in the cost of capital which would lead to greater investment and capital formation. The economic rationale for reducing taxes on capital is also conditioned by the characteristics of the new economy, namely globalisation and enhanced capital mobility. Other countries are reducing the taxes they apply to capital income and Canada is becoming a high-tax jurisdiction as a result. These developments cannot be ignored.

The arguments against a significant reduction in the capital gains tax are based primarily on the grounds that the direct effect of such a reduction has a disproportionate impact on higher-income taxpayers. In addition, a significant reduction is rejected by some on technical grounds, citing the fact that any major non-neutrality will generate substantial efforts at tax planning. This would lead to a reduction in tax revenues, without necessarily generating the claimed benefits and could lead to wasteful tax-planning expenditures.

These arguments against a capital gains tax cut must be tempered by the knowledge that a large and growing proportion of Canadians hold assets generating capital gains. In addition, if the beneficial economic effects of a capital gains tax are significant,

the indirect benefits would be substantial and accrue to a wide variety of households, whether they had capital gains income or not. Moreover, given the lumpy nature of asset dispositions, statistics on the incomes of those with capital gains tend to overstate their wealth.

Finally, one must recognise a unique element of capital gains taxation that can have a significant impact on appropriate tax policy. Because capital gains are taxed upon realisation and not accrual, taxpayers have some discretion in choosing when to pay the tax. The reversal of this lock-in effect via reduced rates could actually lead to a short-term increase in tax revenues.

#### A. GLOBALISATION AND AN INTERNATIONALLY COMPETITIVE TAX SYSTEM

Profound economic and technological changes are taking place around the world. New capital markets and financial instruments have emerged, and advances in information and communication technologies are leading to increased integration of financial markets. *As a result, the tax system of any nation cannot stand in isolation from the rest of the world.* Most of the witnesses who appeared before the Committee raised serious concerns about the international competitiveness of the Canadian tax system. According to Satya Poddar, the United States is now close to being the lowest-taxed country in the OECD. Canada is moving from an average-taxed country to being the highest-taxed country. *As a result, the Canadian tax system is no longer competitive.*<sup>4</sup>

Other jurisdictions, including the Nordic countries (Sweden, Denmark, Norway and Finland), have moved to lower marginal tax rates on investment income. Previously, these countries imposed very high tax rates on investment income, which led, in the early 1990s, to a tremendous exodus of capital. The same phenomenon occurred in Germany. European investors in these high tax jurisdictions were avoiding taxation through the purchase of Euro bonds and the use of secret accounts in Luxembourg, Switzerland and offshore jurisdictions. These countries had to significantly reduce their tax rates on investment income in order to remain competitive with the rest of the world.<sup>5</sup>

According to Allen Sinai, the trend is toward a lower, and in some cases a zero, capital gains tax in most countries around the world. In 1997, the U.S. federal tax on capital gains was lowered to 20 per cent (from 28 per cent) for holding periods greater than one year.

Reuven Brenner noted that financial capital is mobile, and thus difficult to tax. It tends to flow out of high-tax jurisdictions. This is why tax receipts from capital gains are relatively small in Canada compared to total tax revenues.<sup>6</sup>

---

(4) Evidence, Satya Poddar, 16 February 2000.

(5) Ibid.

(6) Evidence, Reuven Brenner, 24 November 1999.

*You have now heard from enough experts to realize that capital gains taxes are a voluntary tax. Most people do not have to pay it. You pay it when you feel like it, and the evidence is that you feel like it when the [capital gains tax] rates are low. You do not pay it if the rates are high. It is as simple as that.*<sup>7</sup>

For Canada, this is perhaps the most important aspect of capital gains taxation. A reduction in the rate would enhance international competitiveness, especially vis-à-vis the United States. As long as marginal personal income and capital gains tax rates are much lower in the U.S. than in Canada, both human and financial resources will flow to the United States.<sup>8</sup>

*A 40% capital gains tax seriously eliminates opportunity and significantly contributes to the brain drain.*<sup>9</sup>

Satya Poddar offered the Committee a practical example of a shift of income out of Canada and into other jurisdictions. A client came to him saying: "My Canadian tax is too high. I would like to find low-cost alternatives". The client's income was then shifted to the U.S. and the taxpayer reduced his taxes by six percentage points. However, for a benefit of 6% to the taxpayer, Canada lost the full 44% of that income while the U.S. gained 38%. Not a very good trade-off for Canada.<sup>10</sup>

Vern Krishna also provided the Committee with an instructive example:

*Let me read to you an e-mail I received from Vancouver dated Tuesday, December 7. It says, "Vern, here is what"—name—"and I hope to achieve with an offshore trust. Shelter our shares that will be issued to us in January. Have them assigned to a trust initially rather than to us. Even if the proposed federal tax laws come into play, we would hopefully still recognize some benefits to the taxation issue. My situation is such that I own nothing in Canada and I have no problem having no ties in Canada." This is the son of a person who lives in Ontario, was born in this country, his parents and grandparents lived in this country, and yet, as a young person about 28 or 29 years of age is quite willing to move out of the country. Why? Because he says, "I will have 2,942,500 shares to deal with in January 2000. That is why I need to understand what can be done with it." He is afraid that when he sells those shares and is tied with Canada, he will be taxed on 75 per cent of the gain or approximately 40 per cent. My job is to get him out of that situation and I will have him out of the situation by January. Now he is moving to the United States.*<sup>11</sup>

---

(7) Evidence, Herb Grubel, 9 December, 1999.

(8) Evidence, Allen Sinai, 24 February 2000.

(9) Evidence, John Dobson and Ian Soutar, 23 February 2000.

(10) Evidence, Satya Poddar, 16 February 2000.

(11) Evidence, Vern Krishna, 8 December 1999.

## B. ECONOMIC EFFICIENCY AND PROSPERITY

*In the United States, periods of low effective capital gains taxation, absolutely and relative to the tax rates on ordinary income, have been associated with strong economic performance.<sup>12</sup>*

*Before 1972 [the introduction year of the capital gains tax], Canada was one of the best performing nations in economic terms. Since that time, the economy has slipped substantially, relative to the U.S. and many other nations. A substantial cut in the capital gains tax would be the single most important action that the government could do to improve the economic well-being of all Canadians.<sup>13</sup>*

These sentiments explain, according to Dobson and Soutar, why Australia recently decided to cut its top marginal capital gains tax from 47 per cent to 23.5 per cent for assets held for one year, and why Germany has just announced its intention to eliminate capital gains taxes applying to stock sales by corporations. In Germany, personal capital gains are already exempted from taxation if the shares are held more than 6 months.<sup>14</sup>

### 1. Efficient Capital Markets and Financial Flexibility

Canada, as with the vast majority of other countries, taxes capital gains when they are realized, as opposed to when accrued. This creates a well-known problem, referred to as the "lock-in effect." While this concept is understood in the context of its impact on government revenues, it also affects investment behaviour.

An investor wanting to sell a portion of his or her assets and reinvest the proceeds into better performing stocks must pay a tax on the capital gains just to shift this wealth from one asset to another even though the proceeds are never used for consumption purposes. Thus fewer funds are available for this new investment, leading to a lower effective rate of return. As a result, the taxation of capital gains " prevents the mobility of capital, and generally [...] does not allow capital to move to its most efficient usage."<sup>15</sup>

Herb Grubel told the Committee that according to some estimates prepared by the Fraser Institute, revenues from the taxation of capital gains were \$716 million in 1992, representing only 0.3 percent of the total tax revenues. Furthermore, it has been estimated

---

(12) Evidence, Allen Sinai, 24 February 2000.

(13) Evidence, John Dobson and Ian Soutar, 23 February 2000.

(14) American Council for Capital Formation, Background material for the SSC on Banking, Trade and Commerce, 16 December 1999.

(15) Ibid.

by another source that this number was only \$904 million in 1997.<sup>16</sup> The reasons for such low revenues are that the gains are deferred, or minimized through tax avoidance schemes.

According to Mr. Grubel, "whenever the government passes a law to fix something, there are always unintended consequences." In the case of capital gains taxation, the unintended consequence is this lock-in effect. The losses incurred by the lock-in effect are substantial, and when added to the administrative cost, may be higher than all revenues to the society from imposing such a tax.<sup>17</sup>

Reuven Brenner deplored the high marginal tax rates on capital gains in Canada, which he sees as a serious impediment to economic prosperity. The prosperity of a country really depends on its ability to move funds and labour away from traditional and unproductive uses to newer and potentially higher yielding ventures. This can only be achieved through a process of experimentation, coupled with mistakes. Therefore the key to more prosperity is to enable private agents to freely undertake this process. In private markets, mistakes are usually corrected rapidly, but "when government errs in its decision-making about the allocation of human and financial capital relative to private markets, they tend to persist simply because attention to the mistakes can be diverted in various ways." A policy of low taxes on capital gains brings more prosperity because it enables resources to move to the most productive ventures, freely, quickly and at low cost.<sup>18</sup>

According to John Dobson and Ian Soutar, if the taxation of capital gains was significantly reduced:

*The funds that were locked-in, as well as the additional wealth created, will go back into the Canadian economy through investment in higher returning assets, business formation and charitable organisations. These investments, in turn, will have a positive impact on jobs, productivity and prosperity for all Canadians.<sup>19</sup>*

Not all witnesses before the Committee, however, believed the lock-in effect to be significant. W. Neil Brooks told the Committee that the lock-in effect applies with much less force in Canada than it does in the United States, because Canada has a system of deemed realisation at death, ensuring that capital gains are unlocked at that time. According to Brooks, even if one assumes that the lock-in effect is substantial, there is no good evidence in Canada that it seriously impedes economic efficiency:

*Inefficiencies will occur only when investors are locked into an investment, and they have some special knowledge of a more lucrative alternative investment. Otherwise, the person they would be selling to would make the other investment. That is, it is difficult to see how capital formation can be*

---

(16) Evidence, Herb Grubel, 9 December 1999.

(17) Evidence, Herb Grubel, 9 December 1999.

(18) Evidence, Reuven Brenner, 24 November 1999.

(19) Evidence, John Dobson and Ian Soutar, 23 February 2000.

*affected because some investors are locked into particular investments. While one investor might be tied up, it means that other persons who might otherwise have purchased that investment, now have funds available to use elsewhere. There are always two investors on both sides of a stock market transaction and while, of course, individual investors have different aspirations and ability, generally, it is likely that the potential buyers of a locked-in investment would use their available funds in much the same way as the locked-in investor would. In other words, one cannot create investment.*<sup>20</sup>

The point made by Mr. Brooks might be relevant with respect to investments in "blue chip" stocks, but it is not relevant in the field of venture capital, angel investing or new economy enterprises, where the market is distinctly inefficient – especially in Canada. The investor willing to finance a bio-technology firm with no revenues, and possibly no product, is quite different from the investor willing to invest in that firm after it is listed on the Toronto Stock Exchange, with million-dollar revenues and a proven track record. The "lock-in" effect can have a significant impact on capital formation in the new economy because it discourages the transfer of capital from one investor to another as the risk profile of that capital changes.

Jack Mintz suggested to the Committee that the use of "rollovers" should be seriously examined as an effective way to enhance the mobility of capital. Some jurisdictions allow assets to be "rolled over" free of tax under certain circumstances. This effectively defers the payment of taxes on some capital gains, even after they have been realised.

*In the Canadian system, and in most systems, if I am holding Toronto Dominion Bank shares, for example, and I sell them to buy Royal Bank shares, I will pay my capital gains tax on the Toronto Dominion Bank shares, even though I exchanged them for another form of bank shares. In [some other tax systems], that would be allowed to go as a deferral of capital gains tax. In my example, the Toronto Dominion shares would be used as the cost basis for determining the capital gains tax to be paid eventually on the Royal Bank shares, if they are used for consumption purposes.*<sup>21</sup>

A similar rollover provision has been introduced in the last Federal Budget. This measure allows investors to defer the taxes on capital gains from eligible small business investments as long as the proceeds are rolled over into another qualified small business within 120 days of the disposition or 60 days after the end of the calendar year. Investors are allowed to defer as much as \$500,000 annually in capital gains. However, investments are eligible for this provision only if they comprise newly issued shares in a small business corporation, with assets not exceeding \$2.5 million before the investment is made and not exceeding \$10 million after the investment.

---

(20) Evidence, W. Neil Brooks, 23 February 2000.

(21) Evidence, Jack Mintz, 25 November 1999.

Albert Einstein is said to have quipped that compound interest was the most powerful force in the world. Even a small annual rate of return can have a dramatic impact on future wealth because of this compounding.

The taxation of realized capital gains interrupts this powerful effect because it periodically lowers the principal amount upon which compounding takes place. (The government recognizes the beneficial effect this has on investors and consequently does not tax investment income that remains in RRSPs and other tax-assisted savings vehicles.) Investors who switch assets must seek a substantially higher rate of return just to recover the principal lost to taxation. This results in a tendency to lock in investments and therefore impedes economic efficiency. Rollover provisions for capital gains would alleviate this distortion.

## 2. Wealth, Savings, and Capital Accumulation

John Dobson and Ian Soutar said that wealth formation is essential for the creation of new employment in the private sector, and to support economic growth. However, they contend that the contribution of wealth creation to growth and prosperity is not given sufficient respect in Canada. As a result, opportunities for economic prosperity and future tax revenues are foreseen.

*[Wealth creation] appears to be a bad term in Canada, so bad that it is neither used nor discussed. In short, Canadians appear not to want successful creators of wealth, as Americans clearly do. For example, there are only five Canadian foundations with assets over \$100 million, two of which are institutional. Bill Gates is a hero in the U.S., but he would not be in Canada. To sell capital gains reduction, we thus have to substitute a discussion of wealth creation for a discussion of the positive role of capital on the creation of jobs. Everyone accepts that the creation of jobs in the private sector requires someone to have capital.<sup>22</sup>*

It is well known that savings are a key ingredient for economic growth. Dr. Allen Sinai estimated that for each dollar of realised capital gains resulting from a lower capital gains tax, 11 cents is spent over a year and one half. The remainder is saved via an accumulation of household financial assets or a reduction of liabilities. This promotes wealth creation. On the other hand, each additional dollar of disposable income resulting from a general reduction in income tax rates leads to an additional 70 cents of consumption after a year or two. This enhances aggregate demand and possibly leads to higher inflation when the economy is performing near capacity. Capital gains tax cuts tend to lead to enhanced capacity rather than directly enhanced consumption. Capital gains tax reductions clearly increase savings and wealth in greater proportion, and thus minimise the risk of high inflation.<sup>23</sup>

---

(22) Evidence, John Dobson and Ian Soutar, 23 February 2000.

(23) Evidence, Allen Sinai, 24 February 2000.

*In part, the greater savings is generated by the increased income of a stronger economy in response to the reductions in the capital gains tax, but also is due to the increased flows-of-funds from higher capital gains realizations, especially at the individual level, some of which go back to the government at the new lower capital gains tax rate but most of which are available for spending or saving by individuals and, for corporations, on new investment or in cash flow. The additional savings generated by increased realizations, both "unlocked" and because of higher equity market, are mostly saved rather than spent, in a pattern that is different from the consumption and saving out of changes in marginal income tax rates.*<sup>24</sup>

### 3. Lower Cost of Capital

In efficient capital markets, if an external factor causes one type of investment to become less attractive, and another type to become more attractive to investors, this shift will be reflected in share prices.

*Capital gains taxes influence a firm's cost of capital by changing the rate of return required by the marginal investor in the firm's equity. If taxes change the required return, then the price the marginal investor is willing to pay for a share of the future stream of the firm's earnings will change. Because of this, the capital gains tax would be capitalized into the price of the share. If personal taxes on the firm's income are increased (decreased), the price of the share falls (rises). So, the response of equity prices provides direct evidence of how firm's cost of capital changes with capital gains tax rates.*<sup>25</sup>

If reducing the tax on capital gains provokes a large unlocking of capital which is then reinvested in "new" investments, the share price of these new investments would increase to a level that compensates for the entire future benefit of the tax to the investors. Allen Sinai pointed out to the Committee that reductions in effective capital gains tax rates on individuals would:

*[...] raise the after-tax return on equity to shareholders and reduce the after-tax weighted average cost of debt and equity, leading to a higher stock market as individuals shift investments toward equities, [and] increase household net worth or wealth.*<sup>26</sup>

This means that equity financing is now less expensive for new and more productive ventures because of higher share prices and thus lower corporate cost of capital. This general concept is demonstrated in a recent U.S. study which examined the issue prices of

---

(24) Allen Sinai, 24 February 2000, Background material for the SSC on Banking Trade and Commerce.

(25) Kevin Milligan, Jack Mintz and Thomas A. Wilson. "Capital Gains Taxation: Recent Empirical Evidence." Background material for the SSC on Banking, Trade and Commerce. September 1999.

(26) Allen Sinai, 24 February 2000, Background material for the SSC on Banking, Trade and Commerce.

small initial public offerings at the time of the 50% reduction of the capital gains tax on qualified small business stocks in 1993. The study shows that the issue prices of qualifying small business stocks after the tax rate change are significantly higher than the issue prices before the change. The authors concluded that "nearly all of the future tax benefits from the rate reduction were passed on to the issuing corporations in the form of higher stock prices rather than retained by investors."<sup>27</sup>

Another study examined the recent U.S. long-term capital gains tax cut, from 28 per cent to 20 per cent. The study demonstrated that "stock prices moved inversely with dividend yields during the May 1997 week, when the White House and Congress agreed on a budget accord that included a reduction in the capital gains tax rate. The share prices of firms not currently paying dividends increased approximately six percentage points more over a five-day window than the share prices of other firms. Among firms paying dividends, the change in share prices was a decrease in dividend yields."<sup>28</sup>

This shows the relationship between dividend and capital gains income. If capital gains are taxed less, then companies that distribute a large portion of their income through dividends are less attractive to investors (this is because the market value of a company is equal to the after-tax present value of the expected future dividends plus expected future capital gains). There is thus a greater incentive for companies to retain more earnings for productive investment (rather than paying out dividends), which in turn translates into higher after-tax value for their shareholders and a lower corporate cost of capital (higher market value) for the companies.

The upshot of this is that, while a reduction in the capital gains tax will provide greater gains to current individual investors, most of the benefit will accrue to entrepreneurs and businesses via a reduction in the cost of capital. A lower cost of capital encourages greater investment in plant, machinery, research and development.

#### 4. Greater Entrepreneurship, Risk Taking and Business Formation

Margo Thorning told the Committee that the capital gains tax significantly affects entrepreneurship and new business start-ups. She cited evidence from a range of studies by Professor Wetzel at the University of New Hampshire and a survey by Stephen Prowse at the Federal Reserve Bank of Dallas, both of which suggest that a significant portion of seed money for new businesses comes from taxable individuals. For them, the rate of tax significantly influences their investment decision.<sup>29</sup> Reuven Brenner also believed a capital gains tax cut would stimulate investment in new businesses. Professor Brenner

---

(27) David A. Guenther and Michael Willenborg. "Capital Gains Tax Rates and the Cost of Capital for Small Business: Evidence from the IPO Market." *Journal of Financial Economics*, 53, 1999, p. 385-408.

(28) Mark H. Lang and Douglas A. Shackelford. "Capitalization of Capital Gains Taxes: Evidence from Stock Price Reactions to the 1997 Rate Reduction." *National Bureau of Economic Research*, WP 6885, January 1999.

(29) Evidence, Margo Thorning, 16 December 1999.

suggested that a corporate tax cut would yield similar results. However, capital gains have the additional advantage of promoting innovations, and investments in new ventures because it directly affects angel investors. What a tax cut on personal or corporate income cannot achieve as effectively as the capital gains tax cut is to speed up the flow of private equity financing, which often fuels innovation.<sup>30</sup>

Entrepreneurs are provided with an additional incentive to start a business and nurture it if they reasonably expect that other private investors will be ready to buy equity in the firm at an attractive price. This is consistent with the evidence cited earlier that the benefits of capital gains tax cuts accrue to the issuers of equity shares and not necessarily investors. Moreover, because the principal rewards to angels and venture capitalists are the capital gains earned on their investment, such investors would be less concerned about locking-in their investment for a long period of time if the capital gains tax were reduced, thereby encouraging the development of the venture capital industry in Canada. Presently the venture capital market in this country is comparatively underdeveloped.

Allen Sinai predicted that a reduction in the rate of tax on capital gains would lead to the formation of more new businesses because individuals would be more willing to undertake the risk associated with start-ups. Indeed, the lower corporate cost of capital induced by a higher after-tax valuation of equities, increases the after-tax return on new investments.<sup>31</sup> These, in turn, are more attractive to investors with a tolerance for higher risk.

Reuven Brenner stressed the importance of the "vital few." It is mainly those few extremely successful individuals and ventures that bring about prosperity and increased productivity in an industry, a firm, or more generally in an economy. A substantial reduction in the capital gains tax will attract and provide more opportunities for those vital few.<sup>32</sup>

## 5. Stronger Productivity, Employment, Capital Formation and Growth

Allen Sinai presented to the Committee the general results of his computer-model simulations, designed to assess the macroeconomic implications of capital gains tax cuts. Dr. Sinai described the supply-side effects through which capital gains tax reductions impacts on the economy:

*What capital gains tax reduction does is increase savings, capital spending and capital formation which, in turn, helps economic growth. That, in turn, helps increase jobs, productivity and, through the productivity increase, the potential output of an economy.*

---

(30) Evidence, Reuven Brenner, 24 November 1999.

(31) Evidence, Allen Sinai, 24 February 2000.

(32) Evidence, Reuven Brenner, 24 November 1999.

[...] New-business incorporations will rise as well with the increase in economic activity and the increased incentive effects that come from lower capital gains taxes. There is a supply-side entrepreneurship effect. Jobs are increased, along with earnings and corporate profits leading to increased consumption and greater economic activity. That, in turn, induces more spending on consumption and investment, and increases expected future earnings in stock market valuations. That reduces further the cost of capital, inducing more entrepreneurial effort. This is the simultaneous set of interactions and the virtuous circle which goes on from reductions in capital gains taxes on individuals mainly and, to some extent, on corporations as well.<sup>33</sup>

A tax reduction encourages capital formation. This occurs because of the reduced cost of capital and the enhanced willingness to invest in riskier projects. The lower cost of capital, in turn, promotes capital investments and stimulates the market for Initial Public Offerings (IPO). These effects, along with more risk taking, entrepreneurship, innovation and the transfer of funds from the "old economy" to the "new economy" will lead to productivity gains. These increases are small to modest in magnitude, but definitely significant in any particular year. However, the impact of capital formation and productivity enhancement is cumulative, so that even small annual increases can have a dramatic impact over time.

Reuven Brenner explained the determinant of low capital gains taxes on the development of more entrepreneurship, new capacity and new investments, which lead to gains in productivity. Mr. Brenner argued that the provincial and federal governments today try to compensate for the very high capital gains tax by subsidizing various ventures. However, very few of them are commercial successes, although many extremely successful ventures originated from private equity financing. Possibly, government subsidization is just a pure transfer of wealth, one that does not create wealth. It is not the quantity of jobs that matter the most, but really the quality of the employment. The government has the power to provide full employment, but if everyone is shovelling snow with a spoon there is not much wealth created. A policy of low taxation of capital gains brings more prosperity because it creates an environment for competitive businesses to flourish, for attracting foreign savings and for the creation of more quality employment.<sup>34</sup>

What Allen Sinai and others have shown is that it is crucial to consider the behavioural change of taxpayers in evaluating any tax policy.

*Professor Jim Mirlees of Oxford University received a Nobel Prize in economics for his work on the optimal level and structure of taxes. This work showed that all taxes induce people to change their behaviour to minimize*

---

(33) Evidence, Allen Sinai, 24 February 2000.

(34) Evidence, Reuven Brenner, 24 November 1999.

*their payments. Some taxes do so more than others. All such changes in behaviour lower economic efficiency and therefore the level of income.*<sup>35</sup>

According to Herb Grubel, OECD estimates of the distorting effect of different classes of taxes on economic activity demonstrate that the real output loss from an extra dollar of corporate income tax is about three times higher than from an extra dollar of personal income tax, about six times higher than from an extra dollar of payroll tax and about ten times higher than from an extra dollar of sales tax.

Therefore, the corporate income tax has the greatest distorting impact of any tax. The capital gains tax is very similar to the corporate income tax since it falls on investments and capital. In essence, this corroborates the effect captured by Allen Sinai's model.

## C. TECHNICAL ISSUES

### 1. Neutrality, Simplicity

Most of the witnesses noted the importance of the neutrality criterion in the design of the tax system. The argument is that preferential taxation of one form of return from capital (for example, if capital gains are taxed significantly less than dividends or interest), could lead to misallocation of resources and distort economic behaviour leading to excessive investment in one type of asset.

Satya Poddar maintained that the taxation of capital gains should be viewed in the broader context of taxation of all capital income. Capital income can arise in the form of interest income, dividends, and capital gains. In designing the taxation of capital gains the most important criteria is tax neutrality. If some types of investment income are taxed at preferential rates, it will lead to distortions and tax planning opportunities. Therefore, if any tax concessions are to be provided, they must be broad-based and not selective. Moreover, the justification for reducing or removing capital gains taxes is equally applicable to other forms of capital income.<sup>36</sup> From an economic point of view, most studies indicate that there are large efficiency gains to be achieved by moving away from a tax on capital towards a tax on consumption.

Jack Mintz told the Committee that non-neutrality leads to considerable effort and resources being devoted to tax avoidance measures, such as the conversion of business income into capital gains. He insisted that a differential in the tax treatment between capital gains and other types of income should be avoided.

---

(35) Herb Grubel, "Locking in Canadian Capital," Background material for the SSC on Banking, Trade and Commerce, 9 December 1999.

(36) Evidence, Satya Poddar, 16 February 2000.

[...] prior to 1972, Canada did not have a capital gains tax. People would try to convert dividend income into capital gains income that would not be subject to taxation. This was referred to as surplus stripping. As a result, the main reason Canada went to taxation on capital gains in 1972 was to create some balance and efficiency in the system, as well as to minimize the compliance and administrative costs of trying to run a system with differential tax rates on income and capital gains.<sup>37</sup>

In that sense, W. Neil Brooks stressed that taxing capital gains at the same rate as ordinary income adds simplicity to the tax system.

*Indeed in the United States, it has been argued that giving capital gains preferential treatment is the single factor that most complicates the tax system and leads to all sorts of transactional waste in the economy.*<sup>38</sup>

Finally, John Dobson and Ian Soutar provided a critical and opposing view regarding the importance of tax neutrality.

*Ottawa and academic economists put too much weight on the technical issue of the tax relationship between capital gains, dividends, and the small business tax. In the world of public investors, this is not an issue. While many people argue for capital gains preferences, and even support lowering the tax to zero, few have grounded their case on the fundamental principle that capital gains are not income. They should make this argument consistently because it raises the case from the realm of political expediency, or even economic efficiency, to the level of principle. Doing so at least gives advocates of lower capital gains taxation a firmer foundation when confronted by those making a principle argument for not doing so on the grounds that the capital gains should really be taxed like ordinary income.*<sup>39</sup>

## 2. The Taxation of Illusory Income

According to Herb Grubel, shares bought 30 years ago in an average representative company on the Toronto Stock Exchange would have increased in value at the same rate as the increase in consumer prices. In real terms there is no gain. Yet the taxation of capital gains does not recognise this – taxing these illusionary gains effectively becomes the confiscation of wealth.<sup>40</sup> Although most witnesses recognised the impediments to wealth creation of not indexing capital gains, they also acknowledged that such indexation would be hard to implement. Most countries do not adjust the tax treatment of capital

---

(37) Evidence, Jack Mintz, 25 November 2000.

(38) Evidence, W. Neil Brooks, 23 February 2000.

(39) Evidence, John Dobson and Ian Soutar, 23 February 2000.

(40) Evidence, Herb Grubel, 9 December 1999.

gains for inflation, and the few countries that did are now reversing that because of the technical difficulty in carrying out indexation.

### 3. The Double Taxation of Savings

Jack Mintz made another important comment, suggesting that the current tax system discriminates against savings compared to consumption.

*When a person earns income, they pay tax on wages and salaries. If they consume the remainder of income right away, they will not pay further tax, at least not under the income tax. However, if they put their money into a bank account or into an equity share, and they earn income, either capital gains, interest income or dividends, they will pay tax on that income. They are paying additional tax on their savings. Therefore, savers are discriminated against under an income tax compared to consumers.<sup>41</sup>*

This is referred to as the double taxation of savings — it is not unique to the taxation of capital gains but the taxation of any return from capital. In other words, the deferral of consumption is subject to tax in a way that current consumption is not. Double taxation can also occur because of the lack of full integration of corporate and personal income taxes — income earned on assets is being taxed first at the corporate level, and then at the personal level. Canada has partially recognised this problem, and has introduced integration mechanisms for corporate and personal taxes.

Finally, there is an element of double taxation when the income from assets is taxed along with the capital gains on those assets. Asset values reflect expected returns. A capital gain is largely based on an expectation of higher future returns — it can be thought of as the present value of those increased returns. If the returns are taxed, a capital gains tax constitutes a second tax on the same income.

### 4. Insufficient Provision for Losses

The treatment of capital gains losses also has an impact on the effective capital gains tax rate, according to Jack Mintz. The problem is that, in Canada, capital losses do not receive the same treatment as capital gains — the losses are only deductible against current or future capital gains, and are carried forward at a zero implicit interest rate. The losses would bear an equivalent tax treatment as capital gains if they were fully deductible against any current sources of personal income.

*[...] the lack of full loss-offsetting can result in effective tax rates' being much higher on risky investments than on those that are risk free. For example, suppose an asset with a certain 10 percent before-tax rate of return yields 5 percent after taxes. The effective tax rate is 50 percent. But if the asset is risky*

---

(41) Evidence, Jack Mintz, 25 November 1999.

*and losses are not shared by the government, the effective tax rate can be much higher. Suppose, for example, an asset with an uncertain rate of return has an expected before-tax rate of return of 10 percent — the average of 30 percent in a “good” state of weather and -10 percent in a “bad” one, each state with an equal chance of probability. Given a 50 percent tax rate and assuming the government does not share any value of the loss, the after-tax rate of return in the good state is 15 percent, but in the “bad” state it remains -10 percent. The net-of-tax expected rate of return is therefore only 2.5 percent ( $= [15\% + -10\%] \times 50\%$ ), which implies an effective tax rate of 75 percent! Risky assets can be highly penalized under a tax system in which losses are not fully shared with the tax authority.*<sup>42</sup>

*[...] the government may allow you to write off the losses over time, and that is only if you have future gains. There is a time value loss associated with an inability to achieve a complete write-off of those losses right away. Thus the capital gains tax actually discriminates against risk-taking and entrepreneurship. This is one reason for lowering the capital gains tax rate.*<sup>43</sup>

#### D. EQUITY CONSIDERATIONS

W. Neil Brooks told the Committee that the preferential treatment of capital gains (at the time, a 75% inclusion rate) is unfair and inequitable. Professor Brooks based his argument on the principle that taxpayers with the same ability to pay should pay the same amount of tax, no matter how the income is earned. Therefore, all sources of income should be fully taken into account when determining the tax base, including capital gains. This argument has been given the popular expression "a buck is a buck." This ensures that no individuals or groups receive preferential tax treatment relative to others who have the same ability to pay.

*This is the very ethical foundation of having an income tax system in the first place.*<sup>44</sup>

The tax treatment of capital gains has important implications for the progressivity of the tax system. Most of the capital gains reported each year are earned by tax filers in the higher-income tax bracket.

*The preferential tax treatment for capital gains benefits high income individuals almost exclusively. In 1996, the average person who earned between \$20,000 and \$40,000 reported capital gains of \$150. The average*

---

(42) Jack M. Mintz and Thomas A. Wilson, "Capitalizing on Cuts to Capital Gains Taxes," *C.D. Howe Institute Commentary*, February 2000, page 5.

(43) Evidence, Jack Mintz, 25 November 1999.

(44) Evidence, W. Neil Brooks, 23 February 2000.

*person who earned over \$250,000 reported on average a capital gain of \$74,000. That is to say that high-income taxpayers on average earned about 500 times as much capital gains as middle-income taxpayers.*<sup>45</sup>

This argument was refuted by a number of witnesses. Vern Krishna reported that in 1997, although only 17 percent of individuals with capital gains were in income brackets above \$70,000, 37 percent of the value of the gains accrued to individuals with income more than \$250,000.<sup>46</sup> Herb Grubel argued, however, that this is a misleading figure because realised capital gains are included in income. Consider, for example, someone earning below \$50,000 annually but who saves a portion of income in equity shares over a 30 year period, or small business owners who depend on the future proceeds from the sale of their business for retirement purposes. When these assets are sold, the individual might realise a substantial amount of capital gains, which would considerably boost reported income for that particular year. Fifty one percent of all capital gains taxes are paid by taxpayers earning less than \$50,000 on average. The income of these taxpayers looks high in the years in which capital gains are reported because of the infrequent impact of capital gains realisations.<sup>47</sup> Vern Krishna referred to this as the "bunching effect", which he believes is skewing the above figures. Furthermore, Professor Krishna pointed out that the bunching effect sometimes works against the progressiveness of the tax system:

*The bunching effect means that if you buy shares in year one for \$20 and sell the shares in year five for \$120, the gain of \$100 reflects the unrealized accrual of gains over five years. The triggering event is the sale of the shares, triggering a realized capital gain. Until that time, the gain is simply accruing and has no consequences for the taxpayer. This can be unfair to some taxpayers, particularly lower income taxpayers, because it bumps them from one rate bracket to another.*<sup>48</sup>

Allen Sinai told the Committee that there is a widespread belief that reducing capital gains taxes is somehow unfair, favouring the rich over the poor, and increasing inequalities in the distribution of income. Mr. Sinai acknowledged that these arguments have some legitimacy, although every country must decide the weight to be placed on fairness versus other criteria. Mr. Sinai mentioned that the fairness issue is the only negative aspect of a reduction in the capital gains tax.<sup>49</sup>

But Reuven Brenner argued that this debate is fruitless and misleading. Capital is mobile and difficult to tax - it flows away from places with strict constraints and high taxes to locations where it can freely circulate and grow. This is why capital gains tax revenues are low: the tax burden effectively falls on the most immobile factors. Thus the popular claim that the capital gains tax is a tax on the rich is misleading. The tax is

---

(45) Evidence, W. Neil Brooks, 23 February 2000.

(46) Evidence, Vern Krishna, 8 December 1999.

(47) Evidence, Herb Grubel, 9 December 1999.

(48) Evidence, Vern Krishna, 8 December 1999.

(49) Evidence, Allen Sinai, 24 February 2000.

effectively paid by those who cannot move their capital or themselves. Is this fair?, asked Mr. Brenner.<sup>50</sup>

*A reduced capital gains tax will not just help the rich. It will materially help all Canadians to enjoy a higher standard of living by creating the wealth that is needed to provide the citizens with better education, health care, or to serve other collective purposes.*<sup>51</sup>

## E. TAX REVENUE EFFECTS

As Herb Grubel pointed out, the first argument for a capital gains tax is the government's need to raise revenue.

*The latest increase to a 75 percent inclusion rate took place when [Canada] had [a] fiscal crisis in the early 1990s. That is one reason why it was imposed.*<sup>52</sup>

Initially, one would argue that a reduction in the rate of tax on capital gains would lead to a similar decrease in tax receipts. However, the Committee heard testimony regarding two positive effects contributing to raising more tax revenues.

The first positive effect on tax receipts comes from the one-time "unlocking" of funds, combined with increased realizations, which would most likely follow a significant reduction in the capital gains tax.

Margo Thorning reported to the Committee that in 1997, when the capital gains tax rate was cut in the United States, the U.S. Treasury reported a \$16 billion increase for individual capital gains tax receipts. For 1998, the Treasury estimated a \$4.6 billion increase in capital gains tax revenues.<sup>53</sup> These numbers suggest that a large unlocking of capital investments immediately followed the tax reduction, leading to strong increases in capital gains tax receipts.

However, Jack Mintz and Allen Sinai agreed that in the long term, revenues from the taxation of capital gains would decrease.

*Overall, from the available evidence, a claim that capital gains tax cuts will be self-financing in the long run cannot be supported empirically.*<sup>54</sup>

---

(50) Evidence, Reuven Brenner, 24 November 1999.

(51) Evidence, John Dobson and Ian Soutar, 23 February 2000.

(52) Evidence, Herb Grubel, 9 December 1999

(53) Evidence, Margo Thorning, 16 December 1999.

(54) Kevin Melligan, Jack Mintz and Thomas A. Wilson. "Capital Gains Taxation: Recent Empirical Evidence." Background material for the SSC Banking, Trade and Commerce. September 1999.

Nevertheless, Dr. Sinai is a strong proponent of capital gains tax cuts because the short-run unlocking of capital gains is so strong that the government gets a large "bang for its tax cutting buck" that is not found with respect to other taxes. Despite his optimism, Jack Mintz told the Committee that one should be cautious when comparing Canada to the United States.

*The U.S. experience, as well as studies on the impact of capital gains taxes on government revenues and the economy, cannot be used in the Canadian case as easily. The Canadian tax system is somewhat different than the U.S., and this factor has to be taken into account. For example, if Canada reduces its capital gains tax rates, the impact on realizations would be different in the United States because Canada has deemed realization of capital gains at death.*<sup>55</sup>

The second positive effect, Allen Sinai told the Committee, was there would be an indirect increase in overall tax revenues coming from higher spending, greater employment, income, profits, stock market and wealth. These increases would, at least partially if not fully, compensate for potential losses in government capital gains tax receipts in the long run. But most importantly, the positive economic effects of a capital gains tax reduction are more powerful, per dollar of lost revenue, than for any other existing tax measure.

*More than any other tax policy, capital gains tax reduction has the best chance at minimizing the loss in tax receipts, net, relative to the gains in economic activity, entrepreneurship, productivity and potential output.*<sup>56</sup>

## CONCLUSION AND RECOMMENDATION

The Committee heard arguments both in favour and against reducing or eliminating the capital gains tax. The government must now decide what importance to give to each of these arguments. In doing so, it is crucial to keep in mind that the future prosperity of all Canadians depends upon their ability to adapt to global changes and to build the foundations supporting the "new economy."

Canada has a lot to offer in terms of human capital, entrepreneurship, ideas, technology and brilliant individuals. For example, the education system in Canada figures among the best in world. Canada ranks among the world's leaders in per capita spending on public education. Sixty-seven universities and colleges produce more than 25,000 graduates per year in mathematics, engineering and pure and applied sciences.

---

(55) Evidence, Jack Mintz, 25 November 1999.

(56) Evidence, Allen Sinai, 24 February 2000.

A substantial cut in the capital gains tax would enable capital markets to direct the flow of resources into its most efficient use, providing more opportunities for talented Canadians to thrive. It would also improve Canada's competitiveness in international capital markets, creating a favourable investment climate for both foreign and Canadian investors.

On the negative side, a substantially lower capital gains tax could lead to tax planning opportunities, and to distortions in the patterns of investment behaviour. Other costs include a decrease in the progressivity of the tax system and potential losses in capital gains tax revenues.

Allen Sinai, however, argued that the positive economic effects of a capital gains tax reduction are more powerful, per dollar of lost revenue, than for any other existing tax measures. Besides, the gains in tax receipts coming from the cumulative impact of increases in productivity, entrepreneurship, capital formation and economic activity could possibly exceed, in the long-run, the losses in tax revenues from the taxation of capital gains.

Furthermore, when judging capital gains tax reductions, the weight put on the benefits to economic growth and on international competitiveness should exceed the weight put on fairness and equity considerations — because of the resulting job creation and stimulus to the economy, even those who do not benefit directly from a cut in the tax rate will receive indirect benefits.

This Committee is concerned about the place Canada will occupy in the "new economy." It is the future prosperity of all Canadians that is at stake. By maintaining a policy of high taxation of capital gains, Canada is running the risk of falling behind and declining in economic terms — a situation where everybody is economically worse off. This Committee believes that reducing the tax rate on capital gains will result in a richer society that will make all Canadians better off. A more competitive capital gains tax system will allow Canada to retain its talent at a potentially zero cost in tax revenues in the long run, with only minor trade-offs in the progressivity of its tax system.

## **Recommendation**

For all of the above reasons, the Committee believes that a further, substantial reduction in the capital gains tax rate is warranted. Indeed, as markets for goods and services become increasingly globalized, and because international competition for capital rests ultimately on after tax rates of return, Canada cannot ignore developments elsewhere in the world. Therefore, at a minimum, **we recommend that the Canadian capital gains tax rate should quickly be lowered to match the rate in the United States**. However, this is probably insufficient. A tax rate even lower than the American rate is more appropriate, as other nations have concluded and as is demonstrated in Appendix A. Thus, **the Committee also recommends that international competitiveness be the criterion guiding the choice of a capital gains tax regime, and that the federal government be prepared to lower the tax until that criterion is met.**

The federal government has taken some tentative steps in its most recent budget towards a reduction in tax rates in general and the capital gains tax in particular. This could be further extended through a combination of reduced personal and corporate tax rates and a reduction in the inclusion rate to 50 percent, from the current 67 percent. This would bring the Canadian capital gains tax rate into rough parity with the current American rate.<sup>57</sup>

---

(57) See Jack M. Mintz and Thomas A. Wilson, "Capitalizing on Cuts to Capital Gains Taxes," C.D. Howe Institute, February 2000.

## APPENDIX A

### COMPARISON OF CAPITAL GAINS TAX RATES FOR INDIVIDUALS AND CORPORATIONS

#### COMPARISON OF CAPITAL GAINS TAX RATES FOR INDIVIDUALS

Country	Individual Capital Gains: Max. Tax Rate on Equities		Individual Holding Period
	Short-term	Long-term	
Argentina	Exempt	Exempt	No
Australia	24.5	24.5; asset cost is indexed	No
Belgium	Exempt	Exempt	No
Brazil	15.0	15.0	No
Canada	32.0*	32.0*	No
Chile	45.0; annual exclusion of \$6,600	45.0; annual exclusion of \$6,600	No
China	20.0; shares traded on major exchange exempt	20.0; shares traded on major exchange exempt	No
Denmark	40.0	40.0; shares valued at less than \$16,000 exempt if held 3+ years	Yes, 3 years
France	26.0; annual exclusion of \$8,315	26.0; annual exclusion of \$8,315	No
Germany	55.9	Exempt	Yes, 6 months
Hong Kong	Exempt	Exempt	No
India	30.0	20.0	Yes, 1 year
Indonesia	0.1	0.1	No
Ireland	20.0	20.0	No
Italy	12.5	12.5	No
Japan	1.25% of sales price or 20% of net gain	1.25% of sales price or 20% of net gain	No
Korea	20.0; shares traded on major exchange exempt	20.0; shares traded on major exchange exempt	No
Mexico	Exempt	Exempt	No
Netherlands	Exempt	Exempt	No
Poland	Exempt	Exempt	No
Singapore	Exempt	Exempt	No
Sweden	30.0	30.0	No
Taiwan	Exempt (local company shares)	Exempt (local company shares)	No
United Kingdom	40.0; shares valued at less than \$11,500 exempt	The rates vary from 40.0 to 10.0 according to the number of years the asset is held. The top marginal rates are 35.0 for one year, 30.0 for two years, 20.0 for three years and 10.0 for four years or more the asset is held.	Yes, sliding scale of rates applies to 1 to 10 years of ownership through an exclusion that rises gradually to 75 percent for assets held 10 or more years. Thus, assets held 10 or more years face a top marginal rate of 10 percent.
United States	39.6	20.0 (1-year holding period)	Yes, 1 year

\*This rate is an approximation, as the rates in Canada vary by income brackets and by province.

Main source: Arthur Andersen LLP (survey commissioned by the ACCF)

Other sources: Australia: Deloitte Touche, Ireland: Official taxation web site, Canada: KPMG.

**COMPARISON OF CAPITAL GAINS TAX RATES FOR CORPORATIONS**

Country	Corporate Capital Gains: Maximum Tax Rate on Equities		Corporate Holding Period
	Short-term	Long-term	
Argentina	33.0	33.0	No
Australia	36.0*	36.0*; asset cost is indexed	No
Belgium	Exempt	Exempt	No
Brazil	33.0	33.0	No
Canada	38.0*	38.0*	No
Chile	15.0	15.0; asset cost is indexed	No
China	33.0; shares traded on major exchange exempt	33.0; shares traded on major exchange exempt	No
Denmark	34.0	Exempt (3-year holding period)	Yes, tax exempt if the holding period is longer than 3 years.
France	41.7	23.8	Yes, 2 years
Germany	45.0	45.0	No
Hong Kong	Exempt	Exempt	No
India	35.0	20.0 (1-year holding period)	Yes, capital gains from sale of equity investments and securities listed on stock exchange and held for more than one year are taxed at 20 percent.
Indonesia	0.1*	0.1*	No
Ireland	20.0	20.0	No
Italy	37.0	27.0 (3-years holding period and applied on the transfer of shares)	Yes, a substitute tax of 27 percent applies on capital gains arising from the transfer of shares held and accounted for as financial assets for at least three years.
Japan	34.5	34.5	No
Korea	20.0; shares traded on major exchange exempt	20.0; shares traded on major exchange exempt	No
Mexico	34.0	34.0	No
Netherlands	Exempt	Exempt	No
Poland	Exempt	Exempt	No
Singapore	Exempt	Exempt	No
Sweden	28.0	28.0	No
Taiwan	Exempt (local company shares)	Exempt (local company shares)	No
United Kingdom	30.0	30.0; asset cost is indexed	No
United States	35.0	35.0	No

\*Australia: Capital gains tax are now being reduced to zero for overseas pension fund venture capital investors from the United States, Britain, Japan, Germany, France and Canada. The zero rate will apply to most situations subject to a couple of minor anti-avoidance measures. Australia especially hopes to attract venture capitalists from the U.S.

\*Canada: This rate is an approximation, as the rates vary by provinces.

\*Indonesia: An additional tax of 0.5 percent applies to the disposition of founder shares (effective as of May 29, 1997). In this case, if the taxpayer does not want to use the facility of 0.5 percent, the normal progressive tax rate of 30 percent is applied.

Source: Arthur Andersen LLP (survey commissioned by the ACCF). Ireland: Official taxation web site, Canada: KPMG.

**Note:**

1. The statutory tax rate represents the legislated rate of tax, but in some countries capital gains are indexed to inflation (e.g. Ireland), are subject to other exemptions (e.g. individuals in France may annually exempt the first US\$8,315 in gains from the tax, while individuals in Germany may exclude all gains from assets held at least 6 months), or the countries provide other incentives for capital investments. Thus, it is sometimes difficult to assess the effective tax rate paid on capital invested.
2. One has to consider that looking at the CGT in isolation from other taxes can be misleading in some cases. Some countries such as the United States impose an Estate Duty upon death. Canada does not. Some countries have wide ranging rollover provisions that allow capital gains taxes to be deferred if the proceeds of disposition are used to purchase other capital assets. Moreover, one must consider the relationship between the taxation of capital gains and the taxation of dividend income. Corporations, through tax planning, can affect the tax rate paid by investors.
3. For foreign investors, the application of tax treaties also affect investment incentives. To correctly assess the comparative capital tax advantage of a host country, one also has to consider the tax rates applicable in the home country and the manner in which tax treaties are designed.

## APPENDIX B

### The Effect of Compounding (Source: Formula Growth Limited)

WEALTH CREATION MEANS JOB CREATION; EFFECT OF CAPITAL GAINS TAX ON REAL RETURNS SUBMITTED TO THE VANCOUVER SYMPOSIUM ON CAPITAL GAINS TAXATION – FRASER INSTITUTE – JUNE 18, 1999

#### CASE A: CAPITAL GAINS TAX EFFECT ON REAL RETURN

Compound Rate of Return	Real Return After Tax	True Capital Gains Rate*
5.0%	-1.9%	137%
7.9%	0.0%	100%
10.0%	1.4%	86%
15.0%	4.7%	69%

Assumptions:  
25 year holding period  
5% inflation rate\*\*  
40% capital gains tax  
portfolio turns over every three years\*\*\*

If the inflation assumption is changed to 3.5% the respective true capital gains rate would be 107%, 81%, 71%, and 59%.

The return required to break-even as a real basis would be 5.6%.

#### CASE B: ACTUAL EXPERIENCE OF FORMULA GROWTH FUND INVESTORS

Customer	Capital Gains Tax Rate	Initial Investment	Terminal Investment
Canadian	40.0%	\$1,000	\$25,814
American	20.0%	\$1,000	\$57,767
Hong Kong	0.0%	\$1,000	\$120,082

Conditions:  
25 year holding period  
21.1% compound annual rate of return  
portfolio turns over every three years

#### Conclusions:

- A Capital creation is much more rapid in lower tax regimes: Hong Kong and the U.S. create wealth at 4.7x and 2.2x the rate of Canada respectively.  
This means that assets will increasingly be owned by investors from lower tax regimes.
- B Investors must invest aggressively to overcome the effects of inflation and capital gains tax (not a traditional Canadian approach to investing).
- C The government has set up the RRSP vehicle as a measure for helping Canadians to look after themselves in retirement, not as a wealth creation vehicle.

#### Notes:

- \*proportion of real return paid to government
- \*\*Canadian actual rate has been 5.3% over the past 25 years
- \*\*\*actual turnover of Peter Lynch, John Templeton and Formula Growth

## APPENDIX C

### WITNESSES

ISSUE NO.	DATE	WITNESSES
1	November 24, 1999	<b>From McGill University:</b> Mr. Reuven Brenner, Faculty of Management.
1	November 25, 1999	<b>From CD Howe Institute:</b> Mr. Jack Mintz.
3	December 8, 1999	<b>From the University of Ottawa:</b> Professor Vern Krishna, Faculty of Law.
3	December 9, 1999	<b>From the Fraser Institute:</b> Professor Herb Grubel, Department of Economics, Simon Fraser University.
4	December 16, 1999	<b>From American Council for Capital Formation:</b> Ms. Margo Thorning, Chief Economist.
6	February 16, 2000	<b>From Ernst &amp; Young:</b> Mr. Satya Poddar, Partner, Corporate Tax.
7	February 23, 2000	<b>From Formula Growth Limited and Pembroke MGMT:</b> Mr. John Dobson, Chairman (Formula Growth Fund); and Mr. Ian Soutar, Chairman (Pembroke MGMT).  <b>From Osgoode Hall Law School:</b> Professor W. Neil Brooks.
7	February 24, 2000	<b>From Primark Decision Economics, Inc. (New York):</b> Dr. Allen Sinai, Chief Executive Officer and Chief Global Economist.

#### ORGANIZATIONS THAT SENT BRIEFS OR CORRESPONDENCE BUT DID NOT APPEAR:

Bartlett, Bruce, National Center for Policy Analysis

Certified General Accountants





# L'impôt sur les gains en capital

Rapport du Comité sénatorial permanent  
des  
banques et du commerce

*Président*  
L'honorable E. Leo Kolber

*Vice-président*  
L'honorable David Tkachuk

Mai 2000

## LISTE DES MEMBRES

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

L'honorable E. Leo Kolber, *président*

L'honorable David Tkachuk, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs

Angus	Kelleher, C.P.
*Boudreau, C.P. (ou Hays)	Kenny
Fitzpatrick	Kroft
Furey	*Lynch-Staunton (ou Kinsella)
Hervieux-Payette, C.P.	Meighen
Joyal, Parti conservateur	Oliver

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Nota :* L'honorable sénateur Mahovlich a siégé au Comité à différentes étapes de l'étude.

*Personnel de la Direction de la recherche parlementaire  
de la Bibliothèque du Parlement :*

M. Marion Wrobel, analyste principal et  
M. Alexandre Laurin, attaché de recherche, Division de l'économie.

*Personnel de la Direction des comités et de la législation privée :*

M<sup>me</sup> Lise Bouchard, adjointe administrative.

Gary Levy  
*Greffier du Comité*

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 23 novembre 1999 :

« L'honorable sénateur Kolber propose, appuyé par l'honorable sénateur Ferretti Barth,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner, afin d'en faire rapport, la situation actuelle du régime financier canadien et international;

Que les documents et témoignages recueillis à ce sujet au cours de la première session de la Trente-sixième législature et tout autre document parlementaire et témoignage pertinent concernant ledit sujet soient renvoyés à ce Comité;

Que le Comité soit habilité à permettre le reportage de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, en dérangeant le moins possible ses travaux;

Que, nonobstant les pratiques habituelles, le Comité soit autorisé à déposer un rapport intérimaire sur ledit sujet auprès du greffier du Sénat, si le Sénat ne siège pas, et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat; et

Que le Comité soumette son rapport final au plus tard le 31 décembre 2000.

La motion, mise au voix, est adoptée. »

Paul Bélisle

*Greffier du Sénat*

## TABLE DES MATIÈRES

Page

L'IMPÔT SUR LES GAINS EN CAPITAL .....	2
INTRODUCTION.....	2
ABAISSEMENT DE L'IMPÔT SUR LES GAINS EN CAPITAL : LES ENJEUX.....	4
A. MONDIALISATION ET COMPÉTITIVITÉ DU RÉGIME FISCAL .....	5
B. EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE ET PROSPÉRITÉ .....	7
1. MARCHÉS DE CAPITAUX EFFICIENTS ET SOUPLESSE FINANCIÈRE .....	8
2. RICHESSE, ÉPARGNE ET ACCUMULATION DU CAPITAL.....	11
3. DIMINUTION DU COÛT DU CAPITAL .....	12
4. ENTREPRENEURIAT, PRISE DE RISQUES ET FORMATION D'ENTREPRISES .....	14
5. STIMULATION DE LA PRODUCTIVITÉ, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION DE CAPITAL ET DE LA CROISSANCE .....	15
C. QUESTIONS TECHNIQUES .....	17
1. NEUTRALITÉ ET SIMPLICITÉ .....	17
2. L'IMPOSITION DES REVENUS FICTIFS.....	18
3. LA DOUBLE IMPOSITION DE L'ÉPARGNE .....	19
4. INSUFFISANCE DES PROVISIONS POUR PERTES .....	19
D. CONSIDÉRATIONS D'ÉQUITÉ .....	20
E. EFFETS SUR LES RECETTES FISCALES .....	22
CONCLUSION ET RECOMMANDATION .....	24
ANNEXE A .....	27
COMPARAISON DES TAUX DE L'IMPÔT SUR LES GAINS EN CAPITAL POUR LES PARTICULIERS ET POUR LES SOCIÉTÉS .....	27
ANNEXE B .....	30
EFFET D'UN TAUX D'INTÉRÊT COMPOSÉ .....	30
ANNEXE C (TÉMOINS) .....	32
ORGANISATIONS QUI ONT ENVOYÉ UN MÉMOIRE MAIS N'ONT PAS COMPARU .....	32

## L'IMPÔT SUR LES GAINS EN CAPITAL

*L'argument que j'ai présenté au Comité du budget était le suivant : la suppression de l'impôt sur les gains en capital devrait se solder, au bout du compte, par une croissance économique plus robuste, qui devrait permettre d'augmenter les recettes fiscales provenant, notamment, des particuliers et des sociétés. L'impôt sur les gains en capital présente en fait peu d'intérêt pour ce qui est des recettes fiscales, et il a le grand défaut d'entraver l'entrepreneuriat et la formation de capital. Même si tous les impôts constituent, à des degrés divers, un frein pour la croissance économique, l'impôt sur les gains en capital compte parmi les plus importants. J'estime que l'impôt sur les gains en capital devrait être éliminé.*

(Remarques que le président de la Réserve fédérale, Alan Greenspan, a faites le 25 février 1997 lors de sa comparution devant le Comité sénatorial des banques américain.)

### INTRODUCTION

La prospérité future de la population canadienne dépend de la capacité de cette dernière de s'adapter et de participer à l'économie mondiale, laquelle évolue très rapidement. La transformation de l'économie s'opère sous l'effet de deux grandes forces : la mondialisation et l'émergence de nouvelles technologies.

L'intégration des marchés internationaux constraint les gouvernements à reconnaître qu'ils ne peuvent s'isoler du reste du monde. Ils subissent des pressions pour harmoniser politiques et réglementations, et sont conscients qu'ils doivent mettre en place un nouveau climat fiscal de sorte que les agents économiques puissent tirer le meilleur parti de ce nouvel environnement.

D'autre part, l'essor de la nouvelle économie repose sur la technologie de l'information et le capital humain. Cet état de fait change la façon dont les entreprises s'organisent et financent leurs activités, et, comme l'a expliqué M. Vijay. M. Vog, le système financier doit s'adapter à cette nouvelle réalité :

*« Il ne fait aucun doute que, pour affronter la concurrence internationale, le Canada doit passer d'une économie axée sur les activités lourdes à une économie du savoir, où l'accès efficient à des capitaux d'investissement externes devient encore plus impératif. Les sources traditionnelles de capitaux d'emprunt sont efficaces lorsqu'il s'agit de financer l'achat d'éléments d'actif ayant une valeur de contrepartie élevée. Les prêteurs sont rassurés par le fait que, dans le pire scénario, ils peuvent trouver des acheteurs pour les biens de l'entreprise. Dans une économie axée sur le savoir, ces garanties n'existent pas. Les éléments d'actifs s'en vont chez eux à 17 h; s'ils ne reviennent pas le lendemain, il n'y a alors aucune*

*garantie. Les prêteurs traditionnels ne sont pas enclins à financer ce type d'activités entrepreneuriales. Qui plus est, même si les prêteurs voulaient avancer des fonds en contrepartie de ces avoirs immatériels, l'incitation requise pour en faire une évaluation appropriée pourrait faire défaut si le rendement attendu sur le prêt est fixe, alors que le risque est impossible à établir avec certitude. Même s'il n'y a pas de preuve empirique de la difficulté que peuvent éprouver ces entreprises "virtuelles" à obtenir des fonds, il est juste de dire qu'un contexte dynamique propice aux premières émissions d'actions pourrait devenir une nécessité dans un pays qui souhaite prendre le virage de l'économie du savoir». <sup>1</sup> [c'est nous qui soulignons]*

C'est parce qu'il est conscient de ces deux caractéristiques de l'économie moderne que le Comité a décidé de mener la présente étude sur l'imposition des gains en capital. Les impôts sur le revenu des investissements ont une incidence marquée sur le fonctionnement des marchés de capitaux, et l'on estime que l'impôt sur les gains en capital empêche les investisseurs de saisir les occasions de placements les plus rentables. Il a été établi par le passé que cet impôt décourage dans une large mesure l'offre de capital de risque destinée aux entreprises nouvellement créées et aux petites et moyennes entreprises (PME). Ce type de financement provient essentiellement de particuliers sophistiqués en matière financière (investisseurs providentiels) ou d'investisseurs en capital-risque qui ne font pas appel aux abris fiscaux. Leurs choix en matière d'investissement dépendent beaucoup du taux d'imposition de leurs revenus de placement. Et ces revenus prennent plus souvent la forme de gains en capital que de dividendes ou d'intérêts.

Récemment, MM. Poddar et English ont estimé que les trois quarts environ des revenus de placement des particuliers bénéficiaient d'avantages fiscaux (p. ex., REER, résidences principales). <sup>2</sup> Bien que le recours à des abris fiscaux permette de réduire le taux moyen d'imposition des revenus de placement, l'impôt marginal s'appliquant aux autres revenus est relativement élevé, puisqu'il varie entre 33 et 50 %. Les décisions économiques sont prises non pas en fonction des taux d'imposition moyens, mais en fonction de l'impôt versé sur le dernier dollar de placement. Au Canada, les taux d'imposition sont très élevés à cet égard, mais nous tentons de réduire les taux moyens grâce aux REER et aux autres mécanismes de cette nature.

Notre régime fiscal comporte des taux marginaux d'imposition élevés qui entravent gravement la croissance économique. Les décisions en matière d'investissement sont faussées, si bien qu'il n'y a pas assez d'investissement dans les nouvelles entreprises et les projets productifs mobiles, qui dépendent fortement des apports de fonds des contribuables. Et, ce qui est encore plus important, ce régime ne tient pas compte de ses

---

(1) Vijay M. Jog, « Le contexte des émissions initiales au Canada » dans *Le financement de la croissance au Canada*, Ottawa, Documents de recherche d'Industrie Canada, 1997, p. 400.

(2) Témoignages, Satya Poddar, 16 février 2000.

effets négatifs cumulatifs sur le financement des PME, surtout celles axées sur le savoir (les piliers de la nouvelle économie) et sur l'entrepreneuriat.

*Selon Statistique Canada, les PME ont été à l'origine de 60 % de la progression de l'emploi au Canada entre 1995 et 1999 inclusivement. On leur doit par exemple 60,2 % des 175 048 emplois créés au Canada entre le second trimestre de 1998 et le second trimestre de 1999.<sup>3</sup>*

En 1962, le Canada a entrepris un examen approfondi de son régime fiscal en mettant sur pied la Commission royale d'enquête sur la fiscalité. Sur la recommandation de celle-ci, le gouvernement fédéral a par la suite instauré, en 1972, un impôt sur les gains en capital. Depuis, les gains en capital sont imposés comme les revenus ordinaires, dans lesquels la moitié seulement des gains en capital étaient inclus à l'origine. Le taux d'inclusion a été porté ultérieurement à 75 %, mais le tout dernier budget fédéral l'a ramené aux deux tiers.

Peu d'études ont été menées au Canada sur une éventuelle réduction de l'impôt sur les gains en capital. Le Comité a estimé qu'il pourrait être utile d'analyser les arguments pour et contre une telle mesure. Entre novembre 1999 et mars 2000, il a donc tenu des audiences sur le sujet durant lesquelles un large éventail de témoins, notamment des universitaires, des fiscalistes, des économistes de cabinets d'experts-conseils privés et des spécialistes des investissements, ont présenté leur point de vue.

Le présent rapport contient une analyse des avantages et des inconvénients d'une diminution de l'impôt sur les gains en capital. Les arguments contre une telle réduction vont des répercussions nocives qu'elle aurait sur la répartition des revenus à la création d'occasions de planification fiscale, en passant par un manque à gagner fiscal. Mais le Comité a entendu un certain nombre d'arguments convaincants qui plaident en faveur d'un allégement de cet impôt. En effet, un tel allégement améliorerait la compétitivité du Canada sur l'échiquier international, accroîtrait la mobilité des investissements, créerait davantage de richesses, accélérerait la création d'entreprises et d'emplois et stimulerait l'activité économique et la productivité. Tout compte fait, il est apparu manifeste aux yeux du Comité que, dans le contexte d'une nouvelle économie, l'ensemble de la population bénéficierait, directement ou indirectement, d'une réduction substantielle de l'impôt sur les gains en capital.

### **Abaissement de l'impôt sur les gains en capital : les enjeux**

Les arguments en faveur d'un abaissement de l'impôt sur les gains en capital sont essentiellement de nature économique : amélioration de l'efficience, puisqu'il n'y aurait plus de double imposition de l'épargne, et réduction du coût du capital, qui se traduirait par une hausse de l'investissement et de la formation de capital. L'abaissement se justifie également par la mondialisation et la mobilité accrue des capitaux, qui caractérisent la

(3) Certified General Accountants Association of Canada, mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce sur le thème de l'imposition des gains en capital.

nouvelle économie. Certains pays procédant actuellement à un allégement des impôts sur le revenu du capital, le Canada est en passe de devenir un pays où la pression fiscale est lourde. On ne peut fermer les yeux sur une telle situation.

Les détracteurs de toute réduction significative de l'impôt sur les gains en capital invoquent essentiellement le fait qu'une telle réduction aurait un effet disproportionné sur les contribuables les mieux nantis. D'autres avancent des motifs d'ordre technique, arguant que toute différence de régime fiscal importante suscitera des efforts considérables de planification fiscale. Il en résultera une baisse des recettes fiscales, sans que les avantages attendus ne se concrétisent nécessairement, et, peut-être, du gaspillage sous forme de dépenses de planification fiscale.

Ces critiques oublient que de plus en plus de Canadiens détiennent des biens qui génèrent des gains en capital. En outre, si les bienfaits économiques d'une baisse de l'impôt sur les gains en capital sont significatifs, les avantages indirects aussi seraient substantiels et toucheraient un large éventail de ménages, qu'ils aient des revenus sous forme de gains en capital ou non. Par ailleurs, les statistiques portant sur les revenus des contribuables qui déclarent des gains en capital donnent une idée exagérée de la richesse de ces derniers, car la réalisation d'actifs est en fait de nature sporadique.

Enfin, il faut tenir compte d'un élément propre à l'imposition des gains en capital qui peut avoir une incidence importante sur la politique à choisir en la matière. Puisque les gains en capital sont imposés uniquement au moment où le bien est réalisé, les contribuables peuvent choisir dans une certaine mesure le moment où ils devront acquitter cet impôt. Le déblocage de fonds qui pourrait se produire si le taux de cet impôt était abaissé pourrait en fait mener à une augmentation à court terme des recettes fiscales.

## A. MONDIALISATION ET COMPÉTITIVITÉ DU RÉGIME FISCAL

Le monde entier vit de profonds changements économiques et technologiques. De nouveaux marchés de capitaux et de nouveaux instruments financiers ont fait leur apparition, et les progrès des technologies de l'information et des communications se traduisent par une intégration accrue des marchés financiers. *En conséquence, tout régime fiscal doit tenir compte des régimes fiscaux en vigueur à l'étranger.* La plupart des témoins qui se sont présentés devant le Comité se sont dits fort inquiets quant à la compétitivité internationale du régime fiscal canadien. Selon M. Poddar, les États-Unis sont devenus le pays de l'OCDE où la pression fiscale est pratiquement la plus faible. Le Canada était un pays à fiscalité moyenne, mais il est en passe de devenir le pays où les impôts sont les plus lourds. *Par conséquent, le régime fiscal canadien n'est plus concurrentiel.*<sup>4</sup>

---

(4) Témoignages, Satya Poddar, 16 février 2000.

À l'échelle internationale, notamment dans les pays nordiques (Suède, Danemark, Norvège et Finlande), la tendance est à l'abaissement des taux marginaux d'imposition des revenus de placement. Auparavant, ces pays fonctionnaient lourdement les revenus de placement, si bien qu'il s'est produit au début des années 90 des fuites massives de capitaux. Le même phénomène s'est produit en Allemagne. C'est en achetant des euro-obligations et en ouvrant des comptes secrets au Luxembourg, en Suisse et ailleurs que les investisseurs européens des pays où les impôts étaient élevés échappaient au fisc. Ces pays ont donc dû alléger considérablement l'imposition des revenus de placement pour rester concurrentiels avec le reste du monde.<sup>5</sup>

Selon M. Sinai, la plupart des pays du monde s'orientent vers une imposition moindre, voire nulle, des gains en capital. En 1997, le taux fédéral d'imposition des gains en capital aux États-Unis est passé de 28 à 20 % pour les biens détenus pendant plus d'un an.

M. Brenner a fait remarquer que les capitaux financiers sont mobiles et donc difficiles à taxer. Ils ont tendance à fuir les pays où la pression fiscale est lourde. C'est pour cette raison que les recettes fiscales provenant des gains en capital sont relativement faibles au Canada par rapport aux autres types de recettes fiscales.<sup>6</sup>

*Vous avez déjà entendu suffisamment de spécialistes pour savoir que l'impôt sur les gains en capital est un impôt volontaire. La plupart des gens n'ont pas à le payer. Le contribuable le paie quand il veut. Or, l'expérience démontre que les gens acceptent volontiers de le payer lorsque le taux est bas, et non pas lorsqu'il est élevé. C'est tout simple.<sup>7</sup>*

Pour le Canada, c'est peut-être là l'aspect le plus important de l'impôt sur les gains en capital. Un abaissement de cet impôt permettrait d'accroître la compétitivité du pays vis-à-vis du reste du monde, surtout vis-à-vis des États-Unis. Tant que le taux marginal de l'impôt sur le revenu des particuliers et le taux d'imposition des gains en capital demeureront beaucoup plus bas aux États-Unis qu'au Canada, les ressources humaines et financières migreront chez nos voisins du Sud.<sup>8</sup>

*Un impôt de 40 % sur les gains en capital réduit considérablement les possibilités et contribue beaucoup à l'exode des cerveaux.<sup>9</sup>*

M. Poddar a cité à l'intention du Comité un exemple concret de fuites de revenus hors du Canada. Il a expliqué qu'un de ses clients s'était présenté à sa compagnie se plaignant de payer trop d'impôts. Il cherchait des solutions avantageuses. Après consultation, il a décidé de transférer ses revenus aux États-Unis et a ainsi réduit ses

(5) *Ibid.*

(6) Témoignages, Reuven Brenner, 24 novembre 1999.

(7) Témoignages, Herb Grubel, 9 décembre 1999.

(8) Témoignages, Allen Sinai, 24 février 2000.

(9) Témoignages, John Dobson et Ian Soutar, 23 février 2000.

impôts de 6 %. Mais, en contrepartie, le Canada a perdu 44 % de ce revenu et les États-Unis en ont gagné 38 %. Ce n'est pas une très bonne affaire pour le Canada.<sup>10</sup>

M. Krishna a également fourni un exemple fort instructif au Comité :

*Permettez-moi de vous lire un courriel que j'ai reçu de Vancouver et qui est daté du mardi 7 décembre. Il y est dit : « Vern, voici ce que – le nom de la personne – et moi voulons réaliser avec une fiducie à l'étranger. Nous voulons mettre à l'abri les actions qui seront émises en notre nom en janvier. Nous voulons les faire attribuer au départ à une fiducie plutôt qu'à nous. Même si les nouvelles dispositions fiscales fédérales proposées entrent en jeu, nous aurions quand même quelques avantages sur le plan fiscal. Ma situation est telle que je ne possède rien au Canada et que je ne vois aucune objection à n'avoir aucun lien avec le Canada ». Ce jeune âgé de 28 ou 29 ans est le fils d'une personne qui réside en Ontario. Il est né au Canada, ses parents et ses grands-parents ont vécu dans ce pays et lui-même y a vécu toute sa vie. Pourtant il est prêt à déménager à l'étranger. Pourquoi? Parce que, dit-il : « Je vais recevoir 2 942 500 actions en janvier 2000. Voilà pourquoi je dois savoir quelles sont les possibilités. » S'il vend ses actions alors qu'il a des liens avec le Canada, il a peur d'être imposé sur 75 % des gains en capital à 40 % environ. Mon rôle consiste à le sortir de cette situation et c'est ce que je vais faire d'ici janvier. Il déménage aux États-Unis.*<sup>11</sup>

## B. EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE ET PROSPÉRITÉ

*Aux États-Unis, les périodes pendant lesquelles l'impôt effectif sur les gains en capital était bas, en termes absolus et par rapport au taux d'imposition du revenu ordinaire, ont été marquées par une forte performance économique.*<sup>12</sup>

*Le Canada était parmi les pays dont la performance économique était la meilleure avant 1972 [année où l'impôt sur les gains en capital a été instauré]. Depuis, le niveau de vie des Canadiens a considérablement diminué par rapport à celui des Américains et des citoyens de bien d'autres pays. Nous estimons qu'une réduction considérable de l'impôt sur les gains en capital serait la meilleure initiative que notre gouvernement pourrait prendre pour améliorer le bien-être économique des Canadiens.*<sup>13</sup>

C'est pour cela, selon MM. Dobson et Soutar, que l'Australie a décidé récemment de faire passer son taux marginal maximum d'impôt sur les gains en capital de 47 % à 23,5 %, pour les actifs conservés une année entière, et que l'Allemagne vient d'annoncer

---

(10) Témoignages, Satya Poddar, 16 février 2000.

(11) Témoignages, Vern Krishna, 8 décembre 1999.

(12) Témoignages, Allen Sinai, 24 février 2000.

(13) Témoignages, John Dobson et Ian Soutar, 23 février 2000.

son intention d'abolir l'impôt sur les gains en capital résultant de ventes d'actions par des entreprises. En Allemagne, les gains en capital des particuliers sont en plus déjà exonérés d'impôt s'ils résultent de la vente d'actions détenues pendant plus de six mois.<sup>14</sup>

## 1. Marchés de capitaux efficients et souplesse financière

À l'instar de la vaste majorité des pays, le Canada impose les gains en capital au moment où ils sont réalisés, et non à mesure. Cela crée un problème bien connu, que l'on appelle effet de blocage. Cet effet se fait sentir sur les recettes de l'État, incidence que l'on connaît bien, mais également sur le comportement des investisseurs.

Un investisseur qui désire vendre une portion de son portefeuille pour en réinvestir le produit dans des actions plus performantes doit acquitter l'impôt sur les gains en capital alors qu'il n'a fait que transférer sa richesse d'un bien vers un autre et n'a pas consommé le produit de cette vente. Il dispose donc d'un montant moindre pour investir, ce qui donne un taux effectif de rendement moindre. L'imposition des gains en capital nuit donc à la mobilité des capitaux et, en règle générale, empêche ces derniers d'aller vers l'utilisation la plus efficiente.<sup>15</sup>

M. Grubel a fait savoir au Comité que, selon certaines estimations préparées par le Fraser Institute, les recettes provenant de l'imposition des gains en capital se seraient élevées à 716 millions de dollars en 1992, ce qui n'aurait représenté que 0,3 % de l'ensemble des recettes fiscales. D'après d'autres sources, ces recettes ne se seraient chiffrées qu'à 904 millions de dollars en 1997.<sup>16</sup> La faiblesse de ces recettes tient au fait que les gains sont reportés ou réduits au minimum, peut-être par l'entremise de mécanismes d'évitement fiscal.

Selon M. Grubel, chaque fois que le gouvernement adopte une loi pour régler un problème, il s'ensuit des conséquences inattendues. Dans le cas de l'imposition des gains en capital, la conséquence inattendue, c'est cet effet de blocage. Les pertes que cet effet entraîne sont substantielles et, lorsque l'on y ajoute les frais d'administration, elles pourraient être supérieures à ce que la société retire d'une telle taxe.<sup>17</sup>

Reuven Brenner a déploré le haut niveau du taux marginal d'imposition des gains en capital au Canada, qui selon lui entrave gravement la prospérité économique. La prospérité d'un pays dépend en fait de la capacité de ce dernier de transférer les capitaux et la main-d'œuvre des secteurs traditionnels improductifs vers des secteurs plus nouveaux et plus prometteurs. Cela ne peut se faire que par tâtonnement. Pour qu'il y ait prospérité, il faut donc que le secteur privé puisse entreprendre librement cette démarche. Sur les marchés privés, les erreurs sont rapidement corrigées en général, mais « lorsque

(14) American Council for Capital Formation, document d'information du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, 16 décembre 1999.

(15) *Ibid.*

(16) Témoignages, Herb Grubel, 9 décembre 1999.

(17) Témoignages, Herb Grubel, 9 décembre 1999.

l'État prend une mauvaise décision en matière de répartition des ressources humaines et financières par rapport aux marchés privés, il a tendance à poursuivre dans la même voie pour la simple raison qu'il peut détourner l'attention de ces erreurs ». Une politique de faible imposition des gains en capital assure une prospérité plus grande, car les ressources peuvent être affectées aux projets les plus productifs, librement, rapidement et à peu de frais.<sup>18</sup>

Selon MM. Dobson et Soutar, si l'imposition des gains en capital était considérablement allégée :

*Les fonds immobilisés et la richesse supplémentaire créée retourneraient dans l'économie canadienne par le biais d'investissements dans des biens à rendement plus élevés, de création d'entreprises et de dons aux œuvres de bienfaisance. À leur tour, ces investissements auraient une incidence positive sur les emplois, la productivité et la prospérité, dont bénéficieraient tous les Canadiens.*<sup>19</sup>

Il n'y avait pas unanimité parmi les témoins qui se sont présentés devant le Comité au sujet de l'importance de cet effet de blocage. M. Brooks a expliqué, quant à lui, que cet effet est moins appréciable au Canada qu'aux États-Unis, parce que le Canada applique le principe de la réalisation réputée au décès, de sorte que les gains en capital sont débloqués à ce moment-là. Selon lui, en supposant que cet effet est substantiel, rien ne prouve qu'il nuise beaucoup à l'efficacité de l'économie canadienne :

*Il y a inefficiency seulement lorsque les fonds sont bloqués et que l'investisseur sait qu'il aurait pu faire un placement plus lucratif. Sinon, la personne à qui il vendrait ferait cet autre placement. Autrement dit, il est difficile de voir de quelle façon la formation de capital peut être touchée du fait que certains investisseurs ont des placements bloqués. Pendant qu'un investisseur est immobilisé, d'autres, qui auraient pu faire le même placement, disposent de fonds à investir ailleurs. Il y aura toujours deux investisseurs dans une transaction boursière et, bien que les investisseurs aient évidemment des aspirations et des capacités différentes, il est probable, de façon générale, que les acheteurs éventuels d'un placement bloqué utiliseraient leurs fonds disponibles plus ou moins comme l'investisseur immobilisé. En d'autres termes, on ne peut pas créer de l'investissement.*<sup>20</sup>

L'argument avancé par M. Brooks vaut peut-être pour les placements en valeurs sûres, mais il n'est pas pertinent pour ce qui est du capital de risque, de l'investissement providentiel ou de l'investissement dans les entreprises de la nouvelle économie, où le marché est manifestement inefficient, surtout au Canada. Il y a un monde entre l'investisseur désireux de financer une entreprise de biotechnologie qui n'enregistre

---

(18) Témoignages, Reuven Brenner, 24 novembre 1999.

(19) Témoignages, John Dobson et Ian Soutar, 23 février 2000.

(20) Témoignages, W. Neil Brooks, 23 février 2000.

aucune recette et, parfois même ne vend aucun produit, et l'investisseur prêt à investir dans cette même entreprise, une fois celle-ci cotée en bourse, dégageant des recettes s'élevant à des millions de dollars et ayant fait ses preuves. L'effet de blocage peut avoir une incidence importante sur la formation de capital dans la nouvelle économie, car il décourage le transfert de capitaux d'un investisseur à un autre à mesure que les risques dont s'accompagnent ces capitaux évoluent.

Jack Mintz a dit au Comité qu'il serait utile d'étudier en profondeur le recours aux dispositions de roulement comme moyen d'accroître la mobilité des capitaux. Dans certains pays, les transferts de capitaux sont exonérés d'impôt dans des circonstances particulières. Cela permet de différer le paiement de l'impôt sur certains gains en capital, même une fois ceux-ci réalisés.

*Dans le système canadien, comme dans la plupart des régimes, si je détiens, par exemple, des actions de la Banque Toronto-Dominion, et que je les vends pour acheter des actions de la Banque Royale, je vais payer mon impôt sur les gains en capital sur les actions de la Banque Toronto-Dominion, même si je les ai échangées pour une autre forme d'actions bancaires. [Dans d'autres régimes fiscaux], vous auriez le droit de faire cela et de reporter l'impôt sur les gains en capital. Dans mon exemple, les actions de la Banque Toronto-Dominion seraient utilisées comme prix nominal pour déterminer l'impôt sur les gains en capital à payer sur les actions de la Banque Royale, si elles étaient utilisées pour des fins de consommation.<sup>21</sup>*

Le dernier budget fédéral prévoit une disposition de roulement analogue, en vertu de laquelle les investisseurs peuvent reporter le paiement de l'impôt sur leurs gains en capital provenant d'investissements dans des petites entreprises admissibles s'ils sont réinvestis dans une autre petite entreprise admissible dans les 120 jours suivant la réalisation des gains ou les 60 jours suivant la fin de l'année civile. Les investisseurs peuvent ainsi reporter un maximum de 500 000 \$ par an en gains en capital. Toutefois seuls sont visés par cette modalité les investissements en actions nouvellement émises par une petite entreprise dont l'actif ne dépassait pas 2,5 millions de dollars avant l'investissement et ne dépasse pas 10 millions de dollars après.

Albert Einstein aurait dit que l'intérêt composé était la force la plus puissante au monde. Un taux annuel de rendement même faible peut avoir un effet spectaculaire sur la richesse future s'il est composé.

L'imposition des gains en capital réalisés freine cet effet, parce qu'elle abaisse périodiquement le montant du capital à partir duquel est calculé l'intérêt composé. (Le gouvernement reconnaît l'effet bénéfique de ce type d'intérêt pour les investisseurs et n'impose donc pas les revenus de placement tenus sous forme de REER et autres véhicules d'épargne fiscalement avantageux.) Lorsqu'ils réalisent des placements pour investir différemment, les investisseurs doivent trouver un placement dont le taux de rendement est bien plus élevé pour compenser le montant prélevé par le fisc. Il y a donc

---

(21) Témoignages, Jack Mintz, 25 novembre 1999.

une tendance en général à bloquer ses investissements, ce qui nuit à l'efficience économique. Les dispositions de roulement relatives aux gains en capital atténuerait cette distorsion.

## 2. Richesse, épargne et accumulation du capital

Au dire de MM. Dobson et Soutar, la formation de richesse est essentielle à la création d'emplois dans le secteur privé et à la croissance économique. Ils estiment néanmoins que l'on ne fait pas suffisamment cas, au Canada, de l'apport de la création de richesses à la croissance et à la prospérité. Et, par voie de conséquence, on ne tire pas parti des possibilités de prospérité économique et de recettes fiscales.

*[La création de richesses] est une notion tellement mal vue au Canada qu'elle est même bannie du vocabulaire et que l'on ne discute jamais de richesse. Contrairement aux Américains, les Canadiens ne semblent pas valoriser les créateurs de richesses. Par exemple, il n'existe que cinq fondations canadiennes ayant un actif supérieur à 100 millions de dollars, dont deux sont des fondations institutionnelles. Bill Gates est considéré comme un héros aux États-Unis; ce ne serait pas le cas au Canada. Pour faire admettre la nécessité de réduire l'impôt sur les gains en capital, nous devons par conséquent discuter de l'incidence positive du capital sur la création d'emplois au lieu de discuter de la création de richesses. Tous les Canadiens reconnaissent que la création d'emplois dans le secteur privé nécessite des capitaux.<sup>22</sup>*

Il est unanimement admis que l'épargne est un ingrédient clé de la croissance économique. D'après M. Sinai, sur chaque dollar provenant d'un allégement de l'impôt sur les gains en capital, 11 cents sont dépensés sur une année et demie. Le reliquat est épargné et sert à l'acquisition de biens financiers ou à une diminution du passif. C'est cela qui crée la richesse. En revanche, pour chaque dollar supplémentaire de revenu disponible provenant d'une réduction générale de l'impôt sur le revenu, 70 cents sont consacrés à la consommation après une année ou deux. Ce comportement accroît la demande globale et peut se traduire par une hausse de l'inflation lorsque l'économie tourne presque à plein régime. Tout abaissement de l'impôt sur les gains en capital donne généralement lieu à une amélioration de la croissance économique plutôt qu'à une hausse directe de la consommation. De toute évidence, il en résulte une augmentation proportionnellement plus grande de l'épargne et de la richesse, ce qui limite les risques de recrudescence de l'inflation.<sup>23</sup>

*L'augmentation de l'épargne tient, d'une part, à la progression des revenus caractéristique d'une économie plus robuste, conséquence de l'allégement de l'impôt sur les gains en capital et, d'autre part, à la montée des flux de fonds provenant de plus grandes réalisations de gains en capital, surtout au niveau*

---

(22) Témoignages, John Dobson et Ian Soutar, 23 février 2000.

(23) Témoignages, Allen Sinai, 24 février 2000.

*des particuliers; une partie de ces fonds retourne au gouvernement, puisqu'ils sont toujours imposés mais à un taux moindre, mais le gros est dépensé ou économisé (par les particuliers) ou transformé (par les entreprises) en nouveaux investissements ou autres décaissements. Les économies supplémentaires issues de la réalisation accrue d'avoirs, capitaux débloqués et capitaux provenant de marchés boursiers plus actifs, sont la plupart du temps mises de côté plutôt que dépensées, ce qui n'est pas le cas lorsqu'on modifie le taux marginal d'imposition du revenu.*<sup>24</sup>

### 3. Diminution du coût du capital

Sur un marché de capitaux efficient, toute modification, due à un facteur externe, de l'attrait que présente un type d'investissement se reflète dans les prix des actions.

*L'impôt sur les gains en capital a une incidence sur le coût du capital pour les entreprises, puisqu'il modifie le taux de rendement que les investisseurs attendent des actions de l'entreprise. Donc, si la fonction fiscale modifie le rendement exigé souhaité, le prix que l'investisseur sera disposé à payer en échange d'une portion des recettes futures de l'entreprise sera également modifié. Ainsi, l'impôt sur les gains en capital se reflétera dans le prix de l'action. Si l'on augmente (diminue) les impôts que paient les particuliers sur les revenus provenant des entreprises, le prix des actions chutera (augmentera). Le comportement des cours des actions illustre donc directement la façon dont le coût du capital d'une entreprise varie selon le taux d'imposition des gains en capital.*<sup>25</sup>

Si une baisse de l'impôt sur les gains en capital entraîne un déblocage massif de fonds qui sont ensuite réinvestis dans des actions, les cours de ces dernières grimeront pour atteindre un niveau qui compensera, pour les investisseurs, la totalité des avantages futurs de la baisse de l'impôt. M. Sinai a expliqué au Comité qu'une réduction des taux effectifs d'imposition des gains en capital pour les particuliers :

*[...] augmenterait le taux de rendement après impôt des capitaux propres pour les actionnaires, réduirait le coût moyen pondéré après impôt du passif et de l'actif, ce qui stimulerait le marché boursier — car les particuliers manifesteraient une préférence pour les placements sous forme d'actions — et accroîtrait la valeur ou la richesse nettes des ménages.*<sup>26</sup>

---

(24) Allen Sinai, 24 février 2000, Document d'information présenté au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

(25) Kevin Melligan, Jack Mintz et Thomas A. Wilson. « Capital Gains Taxation: Recent Empirical Evidence ». Document d'information destiné au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, septembre 1999.

(26) Allen Sinai, 24 février 2000, Document d'information destiné au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

Le financement par actions devient ainsi moins onéreux pour les projets nouveaux et plus productifs, car le cours des actions est plus élevé et le coût du capital, plus faible pour les sociétés. Une étude récente menée aux États-Unis illustre bien cet effet d'enchaînement : en effet, après 1993, date à laquelle l'impôt sur les gains en capital provenant d'actions de petites entreprises admissibles a été réduit de 50 %, les prix d'émission de ce type d'actions étaient bien plus élevés qu'ils ne l'étaient avant. Les auteurs en concluent que la presque totalité des avantages fiscaux futurs découlant de l'allégement sont allés aux sociétés émettrices, sous forme de cours plus élevés, plutôt qu'aux investisseurs.<sup>27</sup>

D'après une autre étude portant sur l'allégement de l'impôt sur les gains en capital intervenu récemment aux États-Unis et faisant passer ce taux de 28 à 20 %, les cours des actions auraient progressé dans le sens opposé aux taux de rendement des actions pendant la semaine de mai 1997 au cours de laquelle la Maison Blanche et le Congrès ont convenu d'un accord budgétaire prévoyant une réduction du taux d'imposition des gains en capital. Le cours des actions des entreprises qui ne versaient pas de dividendes a gagné environ six points de pourcentage de plus sur cinq jours que le cours des actions des autres entreprises. Parmi celles qui versaient des dividendes, la variation du cours était inversement proportionnelle à celle du rendement des actions.<sup>28</sup>

On voit bien là le lien entre les dividendes et les gains en capital. Si les gains en capital sont moins imposés, les sociétés qui distribuent une grande partie de leurs revenus sous forme de dividendes sont moins intéressantes pour les investisseurs (il faut noter que la valeur au marché d'une société est égale à la valeur actualisée après impôt des dividendes attendus et des gains en capital escomptés). Les sociétés sont donc davantage disposées à retenir un plus gros montant de bénéfices en vue de les investir (plutôt que de verser des dividendes), ce qui se traduit alors par une valeur après impôt plus élevée pour les actionnaires et un coût du capital plus bas (valeur au marché plus forte) pour les sociétés.

Autrement dit, si une baisse de l'impôt sur les gains en capital profitera beaucoup aux investisseurs actuels, ce sont surtout les entrepreneurs et les entreprises qui en bénéficieront par la voie d'une réduction du coût du capital, laquelle encouragera les investissements en usines, en machines et en recherche et développement.

---

(27) David A. Guenther et Michael Willenborg. « Capital Gains Tax Rates and the Cost of Capital for Small Business: Evidence from the IPO Market. » *Journal of Financial Economics*, 53, 1999, p. 385-408.

(28) Mark H. Lang et Douglas A. Shackelford. « Capitalization of Capital Gains Taxes: Evidence from Stock Price Reactions to the 1997 Rate Reduction. » *National Bureau of Economic Research*, WP 6885, janvier 1999.

#### **4. Entrepreneuriat, prise de risques et formation d'entreprises**

Mme Thorning a dit au Comité que l'impôt sur les gains en capital influait grandement sur l'entrepreneuriat et les démarriages d'entreprises. Elle s'appuie sur diverses études réalisées par le professeur Wetzel de l'Université du New Hampshire et sur une enquête menée par Stephen Prowse de la Banque fédérale de réserve de Dallas selon lesquelles une bonne partie des capitaux d'amorçage des nouvelles entreprises proviennent de contribuables dont les décisions de placement sont donc fortement influencées par le taux d'imposition.<sup>29</sup> M. Brenner lui aussi est convaincu qu'une réduction du taux de l'impôt sur les gains en capital stimulerait les investissements dans les nouvelles entreprises et qu'une baisse de l'impôt des sociétés produirait des résultats similaires. Il reste cependant qu'une diminution de l'impôt sur les gains en capital présenterait l'avantage additionnel de promouvoir l'innovation et les investissements dans les nouvelles entreprises parce qu'il agit directement sur le comportement des investisseurs providentiels. En effet, une réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers ou sur les bénéfices des sociétés ne peut pas accélérer les flux privés de financement par actions, qui souvent alimentent l'innovation, autant qu'une baisse de l'impôt sur les gains en capital.<sup>30</sup>

Les entrepreneurs sont encore plus incités à lancer une entreprise et à veiller à son essor quand ils peuvent raisonnablement s'attendre que d'autres investisseurs privés seront prêts à prendre une participation dans leur entreprise à un prix raisonnable. Cela vient confirmer les témoignages cités précédemment voulant que ce soient les émetteurs d'actions et pas nécessairement les investisseurs qui bénéficient des réductions de l'impôt sur les gains en capital. En outre, étant donné que le principal bénéfice des investisseurs providentiels et des investisseurs de capital de risque sont les gains en capital réalisés sur leur investissement, ces investisseurs hésiteraient moins à bloquer leurs investissements pendant une longue période si l'impôt sur les gains en capital était moindre, ce qui encouragerait le développement d'une industrie du capital de risque au Canada. Actuellement, le marché canadien du capital de risque est relativement peu développé.

M. Sinai a prédit qu'une réduction du taux de l'impôt sur les gains en capital stimulerait la formation de nouvelles entreprises parce que les investisseurs potentiels seraient plus disposés à assumer les risques associés à une jeune entreprise. En fait, le moindre coût du capital pour l'entreprise qui résulte d'une plus grande valeur après impôt des actions a pour effet d'augmenter le rendement après impôt des nouveaux investissements,<sup>31</sup> ce qui peut présenter un intérêt additionnel pour les investisseurs capables de tolérer un degré de risque plus grand.

---

(29) Témoignages, Margo Thorning, 16 décembre 1999.

(30) Témoignages, Reuven Brenner, 24 novembre 1999.

(31) Témoignages, Allen Sinai, 24 février 2000.

M. Brenner a souligné l'importance de la poignée de particuliers et d'entreprises dont le succès retentissant amène la prospérité et améliore la productivité dans un secteur, une entreprise ou, plus généralement, dans l'économie. Une baisse de l'impôt sur les gains en capital va attirer ces particuliers et entreprises exceptionnels et leur offrir davantage de possibilités.<sup>32</sup>

## 5. Stimulation de la productivité, de l'emploi, de la formation de capital et de la croissance

M. Sinai a présenté au Comité les résultats globaux de ses simulations informatiques conçues pour évaluer les répercussions macro-économiques de réductions de l'impôt sur les gains en capital. M. Sinai a décrit les répercussions sur l'économie de baisses éventuelles de l'impôt sur les gains en capital par la voie de leurs effets sur l'offre.

*La réduction de l'impôt sur les gains en capital a pour effet d'augmenter l'épargne, les dépenses d'immobilisation et la formation du capital, ce qui, à son tour, contribue à la croissance économique. Cette croissance stimule la création d'emplois et la productivité et, grâce à la hausse de la productivité, le potentiel de production de l'économie augmente.*

*La formation de nouvelles entreprises va également s'intensifier avec la croissance de l'activité économique et les effets incitatifs accrus de l'abaissement de l'impôt sur les gains en capital. Il y a stimulation de l'esprit d'entreprise du côté de l'offre. La création d'emplois augmente, de même que les gains et bénéfices des sociétés, ce qui entraîne une croissance de la consommation et de l'activité économique. Tout cela augmente les dépenses de consommation et les investissements et accroît les espérances de gain sur le marché boursier. Le coût du capital s'en trouve réduit, ce qui stimule davantage l'esprit d'entreprise. Telle est la série d'interactions simultanées et le cercle vertueux qu'entraîne la réduction de l'impôt sur les gains en capital pour les particuliers et, dans une certaine mesure, également pour les sociétés.<sup>33</sup>*

Une réduction des impôts encourage la formation de capital en raison de la réduction du coût du capital qui s'ensuit et du fait que les investisseurs sont alors plus disposés à investir dans des projets qui comportent davantage de risques. La baisse du coût du capital stimule l'investissement de capitaux et le marché des placements initiaux. Conjugués à l'accroissement de la prise de risques, de l'entrepreneuriat, de l'innovation et du transfert de fonds de la « vieille » économie à la « nouvelle » économie, ces effets engendrent des gains de productivité, généralement modestes, certes, mais loin d'être négligeables. En outre, les progrès réalisés au niveau de la formation de capital et de la

---

(G2) Témoignages, Reuven Brenner, 24 novembre 1999.

(33) Témoignages, Allen Sinai, 24 février 2000.

productivité ont des effets cumulatifs, si bien que même de petites augmentations finissent par avoir des répercussions spectaculaires avec le temps.

M. Brenner a expliqué l'influence déterminante d'un faible impôt sur les gains en capital en matière de stimulation de l'entrepreneuriat, des investissements et de la capacité de production, facteurs qui entraînent des gains de productivité. Il affirme que, de nos jours, les gouvernements fédéral et provinciaux tentent de compenser le niveau très élevé de l'impôt sur les gains en capital en subventionnant diverses entreprises, mais que très peu d'entre elles aboutissent à des réussites commerciales, alors que le financement par actions dans le privé a souvent donné lieu à des entreprises extrêmement florissantes. Il est bien possible que les subventions publiques ne constituent qu'un simple transfert de richesse qui n'engendre pas en soi de la richesse. Ce n'est pas la quantité des emplois qui importe le plus, mais en fait leur qualité. Le gouvernement a le pouvoir d'assurer le plein emploi, mais si l'on met tout le monde à pelleter avec une cuiller, cela ne va assurément pas créer beaucoup de richesse. Une politique de faible imposition des gains en capital suscite une plus grande prospérité parce qu'elle institue un climat propice à l'épanouissement d'entreprises compétitives qui attire l'épargne étrangère et permet de créer des emplois de meilleure qualité.<sup>34</sup>

Ce qu'Allen et d'autres ont montré, c'est que dans l'appréciation de toute politique fiscale, il est crucial de tenir compte de la modification du comportement des contribuables.

*Le professeur Jim Mirlees d'Oxford s'est vu décerner un prix Nobel d'économie pour ses travaux sur le niveau et la structure optimaux des impôts. Ces travaux ont démontré que tous les impôts amènent les gens à modifier leur comportement pour payer le moins d'impôt possible. Certains impôts suscitent plus que d'autres ce phénomène. Tous ces changements de comportement portent atteinte à l'efficacité de l'économie et finissent par avoir des contrecoups sur le niveau des revenus.*<sup>35</sup>

Selon Herb Grubel, les estimations publiées par l'OCDE quant à l'effet de distorsion des différents types d'impôt sur l'activité économique démontrent que la perte réelle de production issue d'un dollar supplémentaire d'impôt sur le revenu des sociétés est supérieure d'environ trois fois à celle provenant d'un dollar supplémentaire d'impôt sur le revenu des particuliers, de six fois à celle résultant d'un dollar supplémentaire de charges sociales et d'environ dix fois à celle émanant d'un dollar supplémentaire de taxe de vente.

On peut donc conclure que l'impôt sur le revenu des sociétés est celui qui cause la plus grande distorsion. L'impôt sur les gains en capital est très similaire à l'impôt sur le

---

(34) Témoignages, Reuven Brenner, 24 novembre 1999.

(35) Herb Grubel, « Locking in Canadian Capital », document d'information distribué au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, 9 décembre 1999.

revenu des sociétés puisqu'il vise les investissements et le capital. Cela confirme essentiellement l'effet démontré par le modèle de M. Sinai.

## C. QUESTIONS TECHNIQUES

### 1. Neutralité et simplicité

La plupart des témoins entendus ont insisté sur l'importance du critère de neutralité dans la conception du régime fiscal. En effet, d'après eux, si l'on accorde un régime fiscal préférentiel à un type particulier de rendement du capital (par exemple, si les gains en capital sont bien moins imposés que les dividendes ou les revenus d'intérêts), cela pourrait entraîner une mauvaise affectation des ressources et fausser les décisions des agents économiques avec une concentration excessive des investissements dans un type d'actif.

M. Poddar est d'avis qu'il faut placer l'imposition des gains en capital dans le contexte plus vaste de l'imposition de tous les revenus du capital, lesquels comprennent les revenus d'intérêt, les dividendes et les gains en capital. Au moment de concevoir l'imposition des gains en capital, le critère le plus important est la neutralité fiscale. Si certains types de revenus de placements sont imposés à des taux préférentiels, il s'ensuivra des distorsions et des occasions de planification fiscale. Par conséquent, si des concessions doivent être faites au niveau de l'impôt, elles doivent être généralisées et non sélectives. De plus, la justification de la diminution ou de l'élimination de l'impôt sur les gains en capital s'applique également aux autres formes de revenu du capital.<sup>36</sup> D'un point de vue économique, la plupart des études indiquent qu'on pourrait réaliser des gains d'efficience importants en privilégiant un impôt sur la consommation plutôt qu'un impôt sur le capital.

M. Mintz a dit au Comité que l'absence de neutralité du régime fiscal incitait les agents économiques à consacrer beaucoup d'efforts et de ressources à la recherche de moyens d'éviter l'impôt, par exemple par la conversion des revenus d'entreprise en gains en capital. Il affirme qu'il faut absolument éviter d'appliquer un régime fiscal différent aux gains en capital et aux autres formes de revenu.

*Avant 1972, le Canada n'avait pas d'impôt sur les gains en capital [...]. Les gens essayaient de transformer des dividendes en gains en capital qui n'étaient pas imposés. C'est ce que l'on appelait le dépouillement des surplus. Si le Canada a décidé d'imposer les gains en capital en 1972, c'était surtout pour créer un certain équilibre et rendre le système efficace, et pour réduire au minimum les coûts de maintien et d'administration qu'implique l'utilisation*

---

(36) Témoignages, Satya Podar, 16 février 2000.

*d'un système comportant des taux d'imposition différents sur le revenu et sur les gains en capital.<sup>37</sup>*

À ce propos, M. Brooks a souligné que l'imposition des gains en capital au même taux que l'imposition des autres revenus simplifierait le régime fiscal.

*Aux États-Unis, de nombreux commentateurs affirment que le traitement préférentiel accordé aux gains en capital est ce qui complique le plus le régime fiscal et qu'il entraîne de multiples transactions stériles sur le plan économique.<sup>38</sup>*

Enfin, John Dobson et Ian Soutar ont exprimé un point de vue critique contraire sur l'importance de la neutralité des impôts.

*[N]ous avons l'impression que le gouvernement fédéral et des économistes universitaires [...] sont obsédés par l'aspect technique du lien fiscal entre les gains en capital, les dividendes et l'impôt des petites entreprises. Les investisseurs n'en tiennent pas compte. [...] Alors que de nombreuses personnes sont en faveur d'un traitement préférentiel des gains en capital, voire de la suppression de l'impôt sur ces gains, on n'invoque pas souvent le principe fondamental qui veut que les gains en capital ne soient pas un revenu. Il faudrait invoquer constamment cet argument parce qu'il fait passer une telle initiative du stade de l'opportunisme politique ou de l'efficacité économique à celui du principe. Cela renforcerait la position des partisans d'un abaissement de l'impôt sur les gains en capital face à ceux et celles qui préconisent le contraire par principe, sous prétexte que les gains en capital devraient être imposables au même titre que le revenu ordinaire.<sup>39</sup>*

## 2. L'imposition des revenus fictifs

Selon M. Grubel, la valeur d'actions d'une société type cotée à la Bourse de Toronto achetées il y a une trentaine d'années aurait progressé au même rythme que l'indice des prix à la consommation. En termes réels, le gain est nul. Pourtant, les règles d'imposition des gains en capital ne tiennent aucun compte de cette réalité et l'imposition de ces gains fictifs devient à toutes fins pratiques une confiscation de richesse.<sup>40</sup> Si la majeure partie des témoins sont conscients des inconvénients que présente la non-indexation des gains en capital sur le plan de la création de richesse, ils admettent

---

(37) Témoignages, Jack Mintz, 25 novembre 1995.

(38) Témoignages, W. Neil Brooks, 23 février 2000.

(39) Témoignages, John Dobson et Ian Soutar, 23 février 2000.

(40) Témoignages, Herb Grubel, 9 décembre 1999.

aussi que ce type d'indexation serait difficile à mettre en œuvre. La plupart des pays ne tiennent pas compte de l'inflation dans l'imposition des gains en capital, et les rares qui le faisaient font maintenant marche arrière parce que l'indexation présente des difficultés techniques.

### 3. La double imposition de l'épargne

M. Mintz a fait une autre observation importante, à savoir que le régime fiscal actuel est discriminatoire envers l'épargne.

*[L]orsque les personnes gagnent un revenu, elles paient de l'impôt sur leur salaire. Si elles utilisent leur revenu immédiatement à des fins de consommation, elles ne paient pas d'autre impôt sur le revenu. Mais si elles placent leur argent dans un compte bancaire ou qu'elles achètent des actions, et qu'elles en tirent un revenu, soit un gain en capital, un revenu d'intérêt ou des dividendes, elles paient de l'impôt sur ce revenu. Donc, elles paient un impôt additionnel sur leurs économies. Les épargnants sont donc défavorisés comparativement aux consommateurs face à l'impôt sur le revenu.<sup>41</sup>*

On appelle ce phénomène la double imposition de l'épargne. Il ne touche pas uniquement l'imposition des gains en capital, mais aussi l'imposition de n'importe quel revenu du capital. Autrement dit, la consommation différée est assujettie à l'impôt d'une manière différente de la consommation courante. Il peut également y avoir double imposition en l'absence de pleine intégration de l'impôt des sociétés et de l'impôt sur le revenu des particuliers. Le revenu gagné sur des actifs est imposé d'abord au niveau de la société puis au niveau des particuliers. Le Canada est conscient de ce problème et a instauré des mécanismes d'intégration de l'impôt des sociétés et de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Enfin, il existe un élément de double imposition lorsque le revenu tiré d'un actif est imposé en même temps que les gains en capital tirés de cet actif. La valeur d'un actif reflète son rendement prévu. Un gain en capital tient en grande partie à des attentes de rendements futurs plus élevés et à ce titre peut être considéré comme la valeur actualisée de ces rendements accrus. Si le rendement est imposable, un impôt sur les gains en capital revient à taxer une seconde fois le même revenu.

### 4. Insuffisance des provisions pour pertes

M. Mintz estime que le traitement des pertes en capital influe aussi sur le taux d'imposition réel des gains en capital. Le problème, c'est qu'au Canada, les pertes en capital ne sont pas traitées de la même manière que les gains en capital. En effet, les

---

(41) Témoignages, Jack Mintz, 25 novembre 1999.

perdes ne peuvent être déduites que de gains en capital courants ou futurs, et les sommes dont la déclaration est différée sont assorties d'un taux d'intérêt implicite nul. Pour que les perdes soient traitées de la même manière que les gains, il faudrait qu'elles soient déductibles intégralement de tout revenu personnel courant.

[...] l'absence de compensation intégrale des perdes peut aboutir à un taux effectif d'imposition beaucoup plus élevé sur les placements risqués que sur les placements exempts de risque. Supposons, par exemple, un élément d'actif assorti d'un taux de rendement avant impôt assuré de 10 % qui donne 5 % après impôt. Le taux effectif d'imposition est de 50 %. Mais si l'actif est risqué et si le gouvernement n'assume pas une partie des perdes, le taux effectif d'imposition peut grimper bien plus haut. Prenons l'exemple d'un actif au rendement incertain et dont le taux de rendement prévu avant impôt est de 10 % — le rendement moyen est de 30 % dans le scénario favorable et de -10 % dans le scénario défavorable, chacun étant assorti d'une probabilité égale. Compte tenu d'un taux d'imposition de 50 % et en supposant que le gouvernement n'assume aucune fraction des perdes encourues, le taux d'imposition après impôt est de 15 % dans le scénario favorable, mais il demeure à -10 % dans le scénario défavorable. Le taux de rendement prévu net d'impôt est donc de seulement 2,5 % ( $= [15\% + -10\%] \times 50\%$ ), ce qui signifie un taux d'imposition effectif de 75 %! Les actifs qui présentent des risques peuvent être extrêmement pénalisés dans un régime fiscal où les perdes ne sont pas partagées à égalité avec les autorités fiscales.<sup>42</sup>

[L]e gouvernement vous permettra éventuellement de déduire ces perdes, mais seulement si vous enregistrez des gains ultérieurement. Il y a une perte en valeur temporelle du fait de l'impossibilité de déduire ces perdes immédiatement. Ainsi, l'impôt sur les gains en capital décourage la prise de risques et l'entrepreneuriat. C'est une des raisons qui militent en faveur d'une baisse du taux de l'impôt sur les gains en capital.<sup>43</sup>

## D. CONSIDÉRATIONS D'ÉQUITÉ

M. Brooks a dit au Comité que le traitement préférentiel des gains en capital (à l'époque, le taux d'inclusion des gains en capital était de 75 %) était injuste. Selon lui, les contribuables ayant la même capacité de payer devraient payer le même montant en impôts, quelle que soit la provenance de leur revenu. En conséquence, les revenus de toutes sources devraient intégralement entrer dans l'assiette d'imposition, y compris les

(42) Jack M. Mintz et Thomas A. Wilson, « Capitalizing on Cuts to Capital Gains Taxes », Institut C.D. Howe, *Commentary*, février 2000, p. 5.

(43) Témoignages, Jack Mintz, 25 novembre 1999.

gains en capital. Selon le principe que « un dollar, c'est un dollar », aucun particulier ou groupe ne doit bénéficier d'un traitement préférentiel par rapport à d'autres ayant la même capacité de payer.

*En droit fiscal, le principe selon lequel deux personnes qui ont la même capacité de payer devraient payer le même montant d'impôt est le fondement moral de l'imposition du revenu.*<sup>44</sup>

Le régime fiscal des gains en capital a des répercussions sur la progressivité de l'impôt. La majeure partie des gains en capital sont déclarés par les contribuables de la tranche de revenu la plus élevée.

*[T]out traitement préférentiel des gains en capital ne profiterait pour ainsi dire qu'aux contribuables à revenu élevé. En 1996, [...] les Canadiens qui ont gagné entre 20 000 \$ et 40 000 \$ ont déclaré des gains en capital de 150 \$ en moyenne, tandis que ceux qui ont gagné plus de 250 000 \$ ont déclaré des gains en capital de 74 000 \$ en moyenne. Les contribuables à revenu élevé ont donc réalisé en moyenne 500 fois plus de gains en capital que ceux à revenu moyen.*<sup>45</sup>

Cet argument a été réfuté par un certain nombre de témoins. M. Krishna signale que, en 1997, bien que 17 % seulement des personnes ayant déclaré des gains en capital affichaient un revenu imposable de plus de 70 000 \$, 37 % de la valeur des gains en capital déclarés concernait des particuliers ayant un revenu de plus de 250 000 \$.<sup>46</sup> M. Grubel estime, quant à lui, que ce chiffre est trompeur, car les gains en capital réalisés sont inclus dans le revenu. Prenons, par exemple, une personne qui gagne moins de 50 000 \$ par an, mais épargne une partie de son revenu en le plaçant dans des actions pendant trente ans ou le propriétaire d'une PME dont le revenu de retraite dépend du produit futur de la vente de son entreprise. Au moment où les actifs en question sont vendus, la personne concernée peut réaliser des gains en capital substantiels qui viendront considérablement gonfler son revenu cette année-là. Cinquante-et-un pour cent de l'impôt sur les gains en capital provient de contribuables qui gagnent moins de 50 000 \$ en moyenne. Le revenu de ces contribuables apparaît élevé l'année où ils déclarent des gains en capital, mais ces réalisations sont en fait sporadiques.<sup>47</sup> M. Krishna qualifie ce phénomène d'« effet de regroupement » et considère qu'il fausse les chiffres. Il signale en outre que ce phénomène a parfois pour effet de porter atteinte à la progressivité de l'impôt.

---

(44) Témoignages, W. Neil Brooks, 23 février 2000.

(45) Témoignages, W. Neil Brooks, 23 février 2000.

(46) Témoignages, Vern Krishna, 8 décembre 1999.

(47) Témoignages, Herb Grubel, 9 décembre 1999.

*Je veux dire par là que si vous achetez des actions la première année pour 20 \$ et que vous les vendez la cinquième année pour 120 \$, votre gain de 100 \$ reflète la plus-value non réalisée sur cinq ans. C'est lorsque vous vendez les actions que vous réalisez le gain en capital. Jusque-là, le gain se contente de s'accumuler et n'a aucune conséquence négative pour le contribuable. Cela peut être injuste pour certains contribuables et surtout ceux qui ont un bas revenu étant donné que l'effet de groupement les fait passer d'une tranche d'imposition à une tranche supérieure.*<sup>48</sup>

M. Sinai a dit au Comité que beaucoup de gens pensaient qu'il serait injuste de réduire les impôts sur les gains en capital, car cela favoriserait les riches au détriment des pauvres et accentuerait les inégalités dans la distribution des revenus. M. Sinai admet que ces arguments ne sont pas dénués de valeur, mais estime qu'il revient à chaque pays de décider du poids à accorder à l'équité par rapport aux autres critères. Selon lui, le seul inconvénient de la réduction des impôts sur les gains en capital est l'effet d'une telle mesure sur l'équité fiscale.<sup>49</sup>

M. Brenner affirme, quant à lui, que le débat sur l'équité du régime fiscal est futile et trompeur. Le capital est mobile, ce qui rend son imposition difficile. Il a tendance à quitter les endroits où il est assujetti à des contraintes élevées pour aller là où il peut librement circuler et croître. C'est pour cette raison que les recettes tirées de l'impôt sur les gains en capital sont faibles : concrètement, le fardeau fiscal frappe les facteurs les moins mobiles. Il est donc trompeur d'affirmer que l'impôt sur les gains en capital est un impôt qui frappe les riches. Ce sont ceux qui ne peuvent déplacer ni leurs capitaux, ni leur lieu d'activité qui l'acquittent en fait. Est-ce juste, a demandé M. Brenner.<sup>50</sup>

*Un impôt moindre sur les gains en capital ne fera pas qu'aider les riches. Il aidera tous les Canadiens à profiter d'un niveau de vie plus élevé en créant la richesse nécessaire à la mise en place d'un meilleur système d'enseignement, de soins de santé supérieurs, ou encore servira à d'autres fins visant le bien commun.*<sup>51</sup>

## E. EFFETS SUR LES RECETTES FISCALES

Comme l'a signalé M. Grubel, l'argument premier en faveur d'un impôt sur les gains en capital est la nécessité pour le gouvernement de disposer de recettes fiscales.

---

(48) Témoignages, Vern Krishna, 8 décembre 1999.

(49) Témoignages, Allen Sinai, 24 février 2000.

(50) Témoignages, Reuven Brenner, 24 novembre 1999.

(51) Témoignages, John Dobson et Ian Soutar, 23 février 2000.

*Le dernier relèvement du taux d'inclusion, lequel a été porté à 75 %, s'est produit lorsque le Canada vivait une crise budgétaire, soit au début des années 90. C'était une des raisons pour lesquelles cet impôt a été instauré.<sup>52</sup>*

On pourrait penser à première vue qu'une baisse du taux de l'impôt sur les gains en capital aurait pour effet de réduire les recettes fiscales, mais on a signalé au Comité deux effets favorables qui pourraient contribuer à augmenter en fait les recettes fiscales.

Le premier effet positif sur les recettes fiscales provient du « déblocage » des capitaux, conjugué à une hausse des réalisations, qui suivrait probablement toute réduction importante de l'impôt sur les gains en capital.

Mme Thorning a signalé au Comité que, en 1997, lorsque les États-Unis ont réduit le taux d'imposition des gains en capital, le Trésor américain a enregistré une progression de 16 milliards de dollars des recettes au titre de l'impôt sur les gains en capital des particuliers. Pour 1998, le Trésor a estimé à 4,6 milliards de dollars les recettes additionnelles à ce chapitre.<sup>53</sup> Ces chiffres donnent à penser que la réduction de l'impôt sur les gains en capital a suscité un déblocage massif de capitaux qui a entraîné des hausses substantielles des recettes fiscales provenant de cet impôt.

Cependant, MM. Mintz et Sinai sont tous deux d'avis que, à terme, les recettes fiscales provenant de l'imposition des gains en capital finiraient par baisser.

*Dans l'ensemble, les données dont on dispose ne permettent pas d'affirmer que des réductions de l'impôt sur les gains en capital s'autofinanceraient à long terme.<sup>54</sup>*

M. Sinai demeure quand même un chaud partisan de réductions de l'impôt sur les gains en capital parce que, à court terme, le déblocage des capitaux qui en résulte est tel que ce type de mesure fiscale rapporterait au gouvernement bien davantage que toute autre réduction d'impôt. En dépit de cet optimisme, M. Mintz a fait une mise en garde au sujet des comparaisons des données canadiennes et américaines.

*[L']expérience des États-Unis, de même que les études sur les répercussions des gains en capital sur les recettes gouvernementales et l'économie, ne peuvent être appliquées facilement au Canada. Il faut se rappeler que le régime fiscal canadien est légèrement différent du régime américain. Par exemple, la réduction des taux d'impôt sur les gains en capital au Canada*

---

(52) Témoignages, Herb Grubel, 9 décembre 1999.

(53) Témoignages, Margo Thorning, 16 décembre 1999.

(54) Kevin Melligan, Jack Mintz et Thomas A. Wilson, « Capital Gains Taxation : Recent Empirical Evidence », document d'information remis au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, septembre 1999.

*n'aurait pas les mêmes conséquences qu'aux États-Unis, parce que nous avons la réalisation réputée de gains en capital au décès.*<sup>55</sup>

M. Sinai a en outre dit au Comité qu'une augmentation indirecte des recettes fiscales globales s'ensuivrait du fait de l'accroissement des dépenses, des emplois, des revenus, des bénéfices, des cours boursiers et de la richesse. Ces augmentations compenseraient, au moins en partie, les pertes potentielles de recettes fiscales à long terme. Mais, surtout, les retombées économiques d'une réduction de l'impôt sur les gains en capital sont plus importantes, par dollar de recettes perdues, que celles que l'on pourrait espérer de toute autre mesure fiscale.

*La réduction de l'impôt sur les gains en capital a plus de chances que toute autre politique fiscale de réduire au minimum la perte de recettes fiscales nettes par rapport aux gains sur le plan de l'activité économique, de l'entrepreneuriat, de la productivité et de la production potentielle.*<sup>56</sup>

## CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Le Comité a entendu des arguments pour et contre la réduction ou l'élimination de l'impôt sur les gains en capital. Le gouvernement doit maintenant décider du poids à accorder à chacun. Il sera à cet égard crucial de se rappeler que la prospérité future des Canadiens dépend de leur souplesse d'adaptation aux changements qui se produisent à l'échelle mondiale et de leur aptitude à établir les fondements nécessaires au fonctionnement de la « nouvelle économie ».

Le Canada a beaucoup d'atouts sur le plan du capital humain, de l'entrepreneuriat, des idées, des techniques et des ressources en esprits brillants. Le système d'éducation du Canada figure parmi les meilleurs du monde et le Canada se situe dans le peloton de tête pour ce qui est des dépenses publiques par habitant dans le domaine de l'éducation. Soixante-sept collèges et universités produisent plus de 25 000 diplômés par an en mathématiques, en génie, en sciences pures et en sciences appliquées.

Une réduction substantielle de l'impôt sur les gains en capital permettrait aux marchés financiers de canaliser les ressources vers leurs usages les plus efficents et offrirait du même coup aux Canadiens de talent davantage de possibilités d'exploiter leur potentiel. Elle permettrait aussi d'améliorer la compétitivité du Canada sur les marchés financiers internationaux et d'instituer ainsi un climat favorable aux investisseurs étrangers et canadiens.

Par contre, un taux d'imposition des gains en capital beaucoup plus faible susciterait des possibilités de planification fiscale et, partant, des distorsions du comportement des

---

(55) Témoignages, Jack Mintz, 25 novembre 1999.

(56) Témoignages, Allen Sinai, 24 février 2000.

investisseurs. Il entraînerait aussi un amoindrissement de la progressivité du régime fiscal et un manque à gagner pour ce qui est des recettes fiscales tirées de cet impôt.

M. Sinai demeure cependant convaincu que les effets économiques favorables d'une réduction de l'impôt sur les gains en capital sont plus puissants, par dollar de recettes fiscales perdues, que les effets de toute autre mesure fiscale. Au demeurant, à long terme, les gains en recettes fiscales découlant de l'impact cumulatif des augmentations de productivité, d'entrepreneuriat, de formation de capital et d'activité économique pourraient dépasser le montant des recettes fiscales perdues.

En outre, dans l'appréciation des conséquences d'une réduction de l'impôt sur les gains en capital, il faudrait accorder plus de poids aux avantages qu'on en tirerait sur le plan de la croissance économique et de la compétitivité internationale qu'aux questions d'équité et de justice, en raison des retombées sur le plan de la création d'emplois et de la stimulation de l'activité économique dont profiteront indirectement même les personnes qui ne profiteront pas directement de la réduction du taux d'imposition.

Le Comité se soucie grandement de la place qu'occupera le Canada dans la « nouvelle économie ». La prospérité future des Canadiens est en jeu. En conservant une politique de forte imposition des gains en capital, le Canada risque de perdre du terrain sur le plan économique, ce qui ne peut que nuire à tout le monde. Le Comité est persuadé que la réduction du taux d'imposition des gains en capital nous donnera une société plus riche où tous les Canadiens seront en meilleure posture. Un régime d'imposition des gains en capital plus concurrentiel permettra au Canada de conserver ses meilleurs éléments sans que cela ne lui coûte rien en recettes fiscales à long terme et au prix seulement d'une modeste perte de progressivité du régime fiscal.

### **Recommandation**

Pour toutes les raisons énumérées, le Comité estime qu'il est justifié de réduire encore nettement le taux d'imposition des gains en capital. Le Canada doit tenir compte de la mondialisation croissante des échanges de biens et services et du fait que la concurrence internationale pour le capital est fonction en définitive du taux de rendement après impôt. **Nous recommandons donc, à tout le moins, au plus vite une réduction substantielle de l'impôt sur les gains en capital pour ramener celui-ci à un niveau équivalent à celui des États-Unis.** Il vaudrait même mieux, comme l'ont conclu d'autres pays (voir annexe A), que le taux canadien soit inférieur à son pendant américain. Le Comité recommande également que le critère retenu pour choisir un régime d'imposition des gains en capital soit la compétitivité internationale et que le gouvernement fédéral soit disposé à abaisser ce taux d'imposition tant que ce critère n'aura pas été satisfait.

Dans son dernier budget, le gouvernement fédéral a fait quelques pas vers une réduction des impôts en général et de l'impôt sur les gains en capital en particulier. Cette politique peut être poussée plus loin en réduisant les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés et en ramenant de 67 à 50 % le taux d'inclusion des gains en capital. Ainsi,

le taux canadien d'imposition des gains en capital serait à peu près égal au taux américain actuel.<sup>57</sup>

---

(57) Voir Jack M. Mintz et Thomas A. Wilson, « Capitalizing on Cuts to Capital Gains Taxes », Institut C.D. Howe, *Commentary*, février 2000.

**COMPARAISON DES TAUX DE L'IMPÔT SUR LES GAINS EN CAPITAL POUR LES  
PARTICULIERS ET POUR LES SOCIÉTÉS**

**TAUX D'IMPOSITION DES GAINS EN CAPITAL POUR LES PARTICULIERS**

<b>Pays</b>	<b>Gains en capital des particuliers : Taux d'imposition maximal des actions</b>		<b>Période de détention</b>
	<b>Court terme</b>	<b>Long terme</b>	
Argentine	Exemptées	Exemptées	Aucune
Australie	24,5	24,5; le coût de l'actif est indexé	Aucune
Belgique	Exemptées	Exemptées	Aucune
Brésil	15,0	15,0	Aucune
Canada	32,0*	32,0*	Aucune
Chili	45,0; exclusion annuelle de 6 600 \$	45,0; exclusion annuelle de 6 600 \$	Aucune
Chine	20,0; les actions échangées dans les grandes bourses sont exonérées	20,0; les actions échangées dans les grandes bourses sont exonérées	Aucune
Danemark	40,0	40,0; les actions évaluées à moins de 16 000 \$ sont exonérées si elles sont détenues pendant plus de trois ans	Trois ans
France	26,0; exclusion annuelle de 8 315 \$	26,0; exclusion annuelle de 8 315 \$	Aucune
Allemagne	55,9	Exemptées	Six mois
Hong Kong	Exemptées	Exemptées	Aucune
Inde	30,0	20,0	Une année
Indonésie	0,1	0,1	Aucune
Irlande	20,0	20,0	Aucune
Italie	12,5	12,5	Aucune
Japon	1,25 % du prix de vente ou 20 % du gain net	1,25 % du prix de vente ou 20 % du gain net	Aucune
Corée	20,0; les actions échangées dans les grandes bourses sont exemptées	20,0; les actions échangées dans les grandes bourses sont exemptées	Aucune
Mexique	Exemptées	Exemptées	Aucune
Pays-Bas	Exemptées	Exemptées	Aucune
Pologne	Exemptées	Exemptées	Aucune
Singapour	Exemptées	Exemptées	Aucune
Suède	30,0	30,0	Aucune
Taiwan	Exemptées (actions des entreprises locales)	Exemptées (actions des entreprises locales)	Aucune
Royaume-Uni	40,0; les actions évaluées à moins de 11 500 \$ sont exonérées	Les taux varient entre 40,0 et 10,0 % selon le nombre d'années pendant lesquelles l'actif est détenu. Les taux marginaux supérieurs sont respectivement de 35,0 %, de 30,0 %, de 20,0 % et de 10 % selon que le bien est détenu pendant un, deux, trois ou quatre ans et plus.	Barème de taux progressif sur les actions détenues pendant une période allant de 1 à 10 ans, qui va de l'exclusion jusqu'à 75 % pour les biens détenus pendant au moins 10 ans. Donc, l'actif détenu pendant au moins 10 ans est imposé à un taux marginal supérieur de 10 %.
Etats-Unis	39,6	20,0 (période de détention d'un an)	Une année

\*Il s'agit là d'une approximation, car les taux varient selon les fourchettes de revenu et les provinces

Source principale : Arthur Andersen LLP (enquête commandée par l'ACCF)

Autres sources : Australie Deloitte Touche; Irlande : site web officiel du fisc; Canada: KPMG.

## TAUX D'IMPOSITION DES GAINS EN CAPITAL POUR LES SOCIÉTÉS

Pays	Gains en capital des sociétés : Taux d'imposition maximal des actions		Période de détention
	Court terme	Long terme	
Argentine	33,0	33,0	Aucune
Australie	36,0*	36,0*; le coût de l'actif est indexé	Aucune
Belgique	Exemptées	Exemptées	Aucune
Brésil	33,0	33,0	Aucune
Canada	38,0*	38,0*	Aucune
Chili	15,0	15,0; le coût de l'actif est indexé	Aucune
Chine	33,0; les actions échangées sur les grandes bourses sont exonérées	33,0; les actions échangées sur les grandes bourses sont exonérées	Aucune
Danemark	34,0	Exemptées (période de détention de trois ans)	Les actions détenues pendant plus de trois ans sont exonérées de cet impôt
France	41,7	23,8	Deux ans
Allemagne	45,0	45,0	Aucune
Hong Kong	Exemptées	Exemptées	Aucune
Inde	35,0	20,0 (période de détention d'un an)	Les gains en capital provenant de ventes d'actions et de titres cotés en bourse et détenus pendant plus d'un an sont imposés à un taux de 20 %
Indonésie	0,1*	0,1*	Aucune
Irlande	20,0	20,0	Aucune
Italie	37,0	27,0 (période de détention de trois ans et taux s'appliquant en cas de transfert d'actions)	Un autre impôt, de 27 %, s'applique aux gains en capital provenant du transfert d'actions détenues et considérées comme un actif financier pendant au moins trois ans.
Japon	34,5	34,5	Aucune
Corée	20,0; les actions échangées dans les grandes bourses sont exonérées	20,0; les actions échangées dans les grandes bourses sont exonérées	Aucune
Mexique	34,0	34,0	Aucune
Pays-Bas	Exemptées	Exemptées	Aucune
Pologne	Exemptées	Exemptées	Aucune
Singapour	Exemptées	Exemptées	Aucune
Suède	28,0	28,0	Aucune
Taiwan	Exemptées (actions des sociétés locales)	Exemptées (actions des sociétés locales)	Aucune
Royaume-Uni	30,0	30,0; le coût de l'actif est indexé	Aucune
Etats-Unis	35,0	35,0	Aucune

\*Australie : L'impôt sur les gains en capital vient d'être supprimé pour les investisseurs de capital-risque dans des fonds de pension provenant des États-Unis, de Grande-Bretagne, du Japon, d'Allemagne, de France et du Canada. Ce taux nul s'appliquera de façon quasi universelle, sous réserve de quelques mesures de contre-évasion légère. L'Australie espère ainsi attirer du capital-risque des États-Unis.

\*Canada : Ce taux est approximatif, car les taux varient selon les provinces.

\*Indonésie : Un impôt supplémentaire de 0,5 % s'applique aux actions de fondateur réalisées (depuis le 29 mai 1997). Le contribuable qui ne souhaite pas se prévaloir de cette mesure sera imposé au taux normal progressif de 30 %

Source : Arthur Andersen LLP (enquête demandée par l'ACCF); Irlande : site web officiel du fisc; Canada: : KPMG,

**Nota :**

1. Le taux d'imposition prévu par la loi représente le taux officiel; or, dans certains pays, les gains en capital sont indexés sur le taux d'inflation (comme en Irlande) ou font l'objet d'autres exemptions (en France, par exemple, les contribuables bénéficient chaque année d'une exonération sur la première tranche de 8 315 \$ américains de gains en capital, tandis qu'en Allemagne les particuliers peuvent exclure tous les gains provenant d'actifs détenus pendant au moins six mois), ou d'autres mesures incitatives visant à encourager l'investissement en capital. Il est donc parfois difficile d'évaluer le taux d'imposition effectif versé sur le capital investi.
2. Il ne faut pas oublier qu'il peut être trompeur d'examiner l'impôt sur les gains en capital isolément des autres impôts. Quelques pays, comme les États-Unis, imposent un droit de succession au décès, ce qui n'existe pas au Canada. Dans certains pays, il existe tout un éventail de dispositions de roulement en vertu desquelles il est possible de reporter l'impôt sur les gains en capital si le produit de la vente est réinvesti dans d'autres biens en capital. Par ailleurs, il faut tenir compte du lien qui existe entre l'imposition des gains en capital et l'imposition des dividendes. Les sociétés peuvent, par planification fiscale, influer sur le taux d'imposition auquel sont assujettis les investisseurs.
3. Pour les investisseurs étrangers, l'application d'accords fiscaux touche également les mesures d'encouragement à l'investissement. Pour évaluer correctement l'avantage comparatif d'un pays hôte en ce qui concerne l'impôt sur les gains en capital, il faut tenir compte également des taux applicables dans son propre pays et de la façon dont les accords fiscaux sont conçus.

## ANNEXE B

### Effet d'un taux d'intérêt composé

(Source : Formula Growth Limited)

#### CRÉATION DE RICHESSE SIGNIFIE CRÉATION D'EMPLOIS EFFET SUR LES RENDEMENTS RÉELS DE L'IMPÔT SUR LES GAINS EN CAPITAL DONNÉES PRÉSENTÉES AU SYMPOSIUM TENU LE 18 JUIN 1999 À VANCOUVER PAR LE FRASER INSTITUTE SUR LE THÈME DE L'IMPOSITION DES GAINS EN CAPITAL

#### A : EFFET SUR LES RENDEMENTS RÉELS DE L'IMPÔT SUR LES GAINS EN CAPITAL

Taux de rendement composé	Rendement réel après impôt	Taux d'imposition des gains en capital effectif*
5,0 %	-1,9 %	137 %
7,9 %	0,0 %	100 %
10,0 %	1,4 %	86 %
15,0 %	4,7 %	69 %

Hypothèses :      période de détention de 25 ans  
taux d'inflation de 5%\*\*  
impôt sur les gains en capital de 40%  
rotation du portefeuille tous les trois ans\*\*\*

Si le taux d'inflation supposé est abaissé à 3,5 %, le taux d'imposition des gains en capital effectif passe respectivement à 107 %, 81 %, 71 % et 59 %.

Le rendement nécessaire pour atteindre le seuil de rentabilité en réalité serait de 5,6 .

#### B : EXPÉRIENCE RÉELLE DES INVESTISSEURS DU FORMULA GROWTH FUND

Client	Taux d'imposition des gains en capital	Investissement initial	Investissement final
Canadien	40,0 %	1 000 \$	25 814 \$
Américain	20,0 %	1 000 \$	57 767 \$
Hong Kong	0,0 %	1 000 \$	120 082 \$

Conditions :      période de détention de 25 ans  
taux de rendement annuel composé de 21,1 %  
rotation du portefeuille tous les trois ans.

### **Conclusions :**

- A La création de capital est beaucoup plus rapide dans les pays à faible taux d'imposition : Hong Kong et les États-Unis créent de la richesse à des taux représentant respectivement 4,7 et 2,2 fois le taux canadien.  
Cela signifie que les investisseurs des pays où le taux d'imposition est faible posséderont une part croissante des éléments d'actif.
- B Les investisseurs doivent faire preuve de beaucoup de dynamisme pour compenser l'effet de l'inflation et de l'impôt sur les gains en capital (ce qui est contraire à l'approche canadienne traditionnelle en matière d'investissement).
- C Le gouvernement a créé le mécanisme du REER pour aider les Canadiens à mettre de l'argent de côté en vue de leur retraite, et non pour créer de la richesse.

---

**Nota :**

\*proportion du rendement réel payé au gouvernement

\*\*Au cours des 25 dernières années, le Canada a connu en fait un taux d'inflation de 5,3 %.

\*\*\*rotation réelle chez Peter Lynch, John Templeton et Formula Growth

## TÉMOINS

FASCICULE N°	DATE	TÉMOINS
1	Le 24 novembre 1999	<b>De l'Université McGill :</b> M. Reuven Brenner, École d'administration.
1	Le 25 novembre 1999	<b>De l'Institut C.D. Howe :</b> M. Jack Mintz.
3	Le 8 décembre 1999	<b>De l'Université d'Ottawa :</b> M. Vern Krishna, Faculté de droit.
3	Le 9 décembre 1999	<b>Du Fraser Institute :</b> M. Herb Grubel, Département d'économie, Université Simon Fraser.
4	Le 16 décembre 2000	<b>Du American Council for Capital Formation :</b> Mme Margo Thorning, économiste en chef.
6	Le 16 février 2000	<b>De Ernst &amp; Young :</b> M. Satya Poddar, associé, Droit des sociétés.
7	Le 23 février 2000	<b>De Formula Growth Limited et de Pembroke MGMT :</b> M. John Dobson, président (Formula Growth Fund); et M. Ian Soutar, président (Pembroke MGMT).
		<b>De Osgoode Hall Law School :</b> Professeur W. Neil Brooks.
7	Le 24 février 2000	<b>De Primark Decision Economics, Inc. (New York) :</b> M. Allen Sinai, chef de la direction et économiste spécialiste des questions de mondialisation.

ORGANISATIONS QUI ONT ENVOYÉ UN MÉMOIRE MAIS N'ONT PAS  
COMPARU :

Bruce Bartlett, National Center for Policy Analysis

Certified General Accountants Association of Canada





Second Session  
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la  
trente-sixième législature, 1999-2000

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chair:*  
The Honourable E. LEO KOLBER

*Président:*  
L'honorable E. LEO KOLBER

Wednesday, May 10, 2000  
Thursday, May 11, 2000

Le mercredi 10 mai 2000  
Le jeudi 11 mai 2000

Issue No. 13

Fascicule n° 13

**Fourth and fifth meetings on:**  
Bill S-19, An Act to amend the Canada Business  
Corporations Act and the Canada Cooperatives Act  
and to amend other Acts in consequence

**Quatrième et cinquième réunions concernant:**  
Le projet de loi S-19, Loi modifiant la Loi canadienne  
sur les sociétés par actions et la Loi canadienne sur les  
coopératives ainsi que d'autres loi en conséquence

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable E. Leo Kolber. *Chair*

The Honourable David Tkachuk. *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Angus	Kroft
* Boudreau, P.C. (or Hays)	* Lynch-Staunton (or Kinsella)
Fitzpatrick	Meighen
Furey	Oliver
Hervieux-Payette, P.C.	Poulin
Kelleher, P.C.	

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Kenny is removed, substitution pending (*May 9, 2000*).

The name of the Honourable Senator Poulin substituted for that of the Honourable Senator Finnerty (*May 10, 2000*).

The name of the Honourable Senator Finnerty substituted for that of the Honourable Senator Poulin (*May 11, 2000*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable E. Leo Kolber

*Vice-président:* L'honorable David Tkachuk

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Kroft
* Boudreau, c.p. (ou Hays)	* Lynch-Staunton (ou Kinsella)
Fitzpatrick	Meighen
Furey	Oliver
Hervieux-Payette, c.p.	Poulin
Kelleher, c.p.	

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Kenny est enlevé, remplacement à venir (*le 9 mai 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Poulin est substitué à celui de l'honorable sénateur Finnerty (*le 10 mai 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Finnerty est substitué à celui de l'honorable sénateur Poulin (*le 11 mai 2000*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA. Wednesday, May 10, 2000

(21)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 3:45 p.m. in room 505, Victoria Building, the Chair, the Honourable E. Leo Kolber, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Finnerty, Fitzpatrick, Furey, Hervieux-Payette, P.C., Kelleher, P.C., Kolber, Kroft and Tkachuk (8).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Gerald M. Lafrenière, Research Officer.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

**WITNESSES:**

*From the Ontario Securities Commission:*

Ms Susan Wolburgh-Jenah, General Counsel.

*From the Certified General Accountants Association of Canada:*

Mr. Bruce A. Hryciuk, First Vice-Chair, Board of Directors;

Mr. Mark Boudreau, Vice-President, Public and Government Relations;

Mr. Ian Fraser, Legal Counsel.

*From the Canadian Bar Association:*

Mr. John McIninch, Barrister and Solicitor, Torys;

Dr. Philip Anisman, Barrister and Solicitor;

Ms Joan Bercovitch, Senior Director, Legal and Governmental Affairs.

*From the Canadian Institute of Chartered Accountants:*

Mr. Michael Rayner, President;

Mr. Ross Walker, Chairman, Legal Liability Task Force;

Ms Diana R. Hillier, Director, Assurance Standards.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 6, 2000, the committee proceeded to study Bill S-19, to amend the Canada Business Corporations Act and the Canada Cooperatives Act and to amend other Acts in consequence. (See Issue No. 10, April 13, 2000, for the full text of the Order of Reference.)

Ms Wolburgh-Jenah made an opening statement and then answered questions.

Mr. Hryciuk made an opening statement and then, along with other witnesses, answered questions.

Mr. McIninch made an opening statement and then, along with other witnesses, answered questions.

Mr. Rayner made an opening statement and then, along with other witnesses, answered questions.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 10 mai 2000

(21)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 15 h 45, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable E. Leo Kolber (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Finnerty, Fitzpatrick, Furey, Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Kolber, Kroft et Tkachuk (8).

*Également présent:* De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement: Gerald M. Lafrenière, attaché de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

**TÉMOINS:**

*De la Commission de valeurs mobilières de l'Ontario:*

Mme Susan Wolburgh-Jenah, avocate générale.

*De l'Association des comptables généraux agréés du Canada:*

M. Bruce A. Hryciuk, premier vice-président, conseil d'administration;

M. Mark Boudreau, vice-président, Relations publiques et gouvernementales;

M. Ian Fraser, conseiller juridique.

*De l'Association du Barreau canadien:*

M. John McIninch, avocat, Torys;

M. Philip Anisman, avocat;

Mme Joan Bercovitch, directrice principale, Affaires juridiques et gouvernementales.

*De l'Institut canadien des comptables agréés:*

M. Michael Rayner, président-directeur général;

M. Ross Walker, président, Groupe de travail sur la responsabilité professionnelle;

Mme Diana R. Hillier, directrice, Normes de certification.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 6 avril 2000, le comité poursuit son étude du projet de loi S-19, Loi modifiant la Loi canadienne sur les sociétés par actions et la Loi canadienne sur les coopératives ainsi que d'autres lois en conséquence. (Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 10 du 13 avril 2000.)

Mme Wolburgh-Jenah fait une déclaration, puis répond aux questions.

M. Hryciuk fait une déclaration, puis, avec l'aide des autres témoins, répond aux questions.

M. McIninch fait une déclaration, puis, avec l'aide des autres témoins, répond aux questions.

M. Rayner fait une déclaration, puis, avec l'aide des autres témoins, répond aux questions.

At 6:00 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA. Thursday, May 11, 2000

(22)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. in room 505, Victoria Building.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Fitzpatrick, Furey, Hervieux-Payette, P.C., Kroft and Poulin (5).

*Other senator present:* The Honourable Senator Stratton (1).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Gerald M. Lafrenière, Research Officer.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

*From the Ontario Municipal Employees Retirement Board:*

Mr. Tom Gunn, Chief Investment Officer.

*From the Ontario Teachers' Pension Plan Board:*

Ms Jane Beatty, Legal Counsel, Investments.

*From the Coalition for CBCA Reform:*

Mr. David McAusland, Vice-President and Chief Legal Officer and Secretary at Alcan, and a member of the Coalition:

Mr. John Kazanjian, Partner, Osler, Hoskin & Harcourt and Counsel to the Coalition.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 6, 2000, the committee proceeded to study Bill S-19, to amend the Canada Business Corporations Act and the Canada Cooperatives Act and to amend other Acts in consequence. (*See Issue No. 10, April 13, 2000, for the full text of the Order of Reference.*)

The Clerk of the Committee informed honourable senators of the unavoidable absence of the Chair. Honourable Senator Kolber, and the Deputy Chair. Honourable Senator Tkachuk.

The Clerk of the Committee presided over the election of a senator to serve as Acting Chair in the absence of the Chair and Deputy Chair.

The Honourable Senator Kroft moved. — That the Honourable Senator Furey be the Acting Chair of the Committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

À 18 heures, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 11 mai 2000

(22)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 heures, dans la salle 505 de l'édifice Victoria.

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Fitzpatrick, Furey, Hervieux-Payette, c.p., Kroft et Poulin (5).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Stratton (1).

*Également présent:* De la Direction de la recherche parlementaire. Bibliothèque du Parlement: Gerald M. Lafrenière, attaché de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

*De la Commission du régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario:*

Mr. Tom Gunn, agent principal des investissements.

*Du Conseil du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario:*

Mme Jane Beatty, conseillère juridique, Placements.

*De la Coalition pour la réforme de la LCSA:*

Mr. David McAusland, vice-président, directeur général des Services juridiques et secrétaire à Alcan, et membre de la Coalition:

Mr. John Kazanjian, associé, Osler, Hoskin & Harcourt et avocat-conseil pour la Coalition.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 6 avril 2000, le comité entame son étude du projet de loi S-19, Loi modifiant la Loi canadienne sur les sociétés par actions et la Loi canadienne sur les coopératives ainsi que d'autres lois en conséquence. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 10 du 13 avril 2000.*)

Le greffier du comité informe les honorables sénateurs de l'absence inévitable du président, c'est-à-dire de l'honorable sénateur Kolber, et du vice-président, soit de l'honorable sénateur Tkachuk.

En l'absence du président et du vice-président, le greffier du comité préside à l'élection d'un sénateur comme président suppléant.

L'honorable sénateur Kroft propose — Que l'honorable sénateur Furey soit nommé président suppléant du comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

The Honourable Senator Furey took the Chair.

Mr. Gunn made an opening statement and then answered questions.

Ms Beatty made an opening statement and then answered questions.

Mr. Kazanjian made an opening statement and then, along with Mr. McAusland, answered questions.

At 12:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

L'honorable sénateur Furey prend le fauteuil.

M. Gunn fait un exposé, puis répond aux questions.

Mme Beatty fait un exposé, puis répond aux questions.

M. Kazanjian fait un exposé, puis, avec l'aide de M. McAusland, répond aux questions.

À 12 h 35, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité.*

Gary Levy

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA. Wednesday, May 10, 2000

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-19, to amend the Canada Business Corporations Act and the Canada Cooperatives Act and to amend other Acts in consequence, met this day at 3:45 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator E. Leo Kolber** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, I call the meeting to order.

Before going to the first witness, I wish to make an opening statement.

Bill S-19 is a complex and important piece of legislation. We, both senators and staff, have spent a considerable amount of time familiarizing ourselves with this bill. We also want to familiarize ourselves with the views of our witnesses and allow them a reasonable and meaningful appearance before this committee. It is impossible to do that unless the members of the committee have had an opportunity to review the submissions of witnesses prior to their appearance. Our committee clerk, Mr. Levy, advised all witnesses in writing that they should file their written submissions prior to their appearance; however, receiving briefs or submissions the day before a hearing, which is when we receive most briefs, does not allow for thoughtful consideration.

I understand that some witnesses have indicated that they did not have enough time to review the bill and prepare their submissions. Given that most, if not all, witnesses we have heard from, and will be hearing from, have been involved in the consultation process for years, I find that somewhat surprising.

In any event, we will try to make the best of the situation. We will need to see where we are at the end of today's and tomorrow's hearings and decide whether it is necessary to hear more from these or any other witnesses.

Witnesses, as you have been informed in writing, we are asking you to divide your time between your statement and your responses to questions. There are four groups of witnesses, each of whom will have a half-hour. We would prefer you to make an opening statement of 10 minutes and have 20 minutes for questions. If you wish to use up question time, you can take more time for your opening statement, but you have half an hour either way. I am sorry to be dictatorial, but we are hearing dozens of witnesses and we must get through them. Your briefs and amendments suggested therein will be studied and that process has already begun.

I will call the first witness.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA. le mercredi 10 mai 2000

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, devant lequel a été renvoyé le projet de loi S-19. Loi modifiant la Loi canadienne sur les sociétés par actions et la Loi canadienne sur les coopératives ainsi que d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 h 45 pour examiner ce projet de loi.

**Le sénateur E. Leo Kolber** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Honorable sénateurs, la séance est ouverte.

Avant que nous entendions le témoin, je tiens à faire une déclaration liminaire.

Le projet de loi S-19 est un texte complexe et important. Les sénateurs comme le personnel du Sénat ont consacré beaucoup de temps à se familiariser avec ce projet de loi. Nous voulons aussi prendre connaissance de l'opinion de nos témoins et leur accorder suffisamment de temps lors de leur comparaison pour qu'ils puissent intervenir utilement devant notre comité. Cela s'avère impossible si les membres du comité n'ont pas la possibilité de prendre connaissance des mémoires des témoins avant leur comparaison. Le greffier de notre comité, M. Levy, a informé tous les témoins par écrit qu'il leur fallait déposer leurs mémoires avant de comparaître; nous ne pouvons pas toutefois leur accorder toute l'attention nécessaire lorsque nous les recevons un jour avant l'audience, ce qui arrive dans la plupart des cas.

Je crois savoir que certains témoins nous disent qu'ils n'ont pas eu suffisamment de temps pour examiner le projet de loi et rédiger leur mémoire. Étant donné que la plupart, sinon la totalité, des témoins que nous avons entendus et que nous allons entendre par la suite prennent part aux consultations depuis des années, je trouve cela un peu surprenant.

Quoi qu'il en soit, nous allons tirer le meilleur parti possible de cette situation. Nous verrons où nous en sommes à la fin de séance d'aujourd'hui et de celle de demain, et nous déciderons dans quelle mesure il nous faut réentendre ces témoins ou les suivants.

J'informe les témoins, conformément à ce que nous leur avons indiqué par écrit, que nous leur demandons de répartir leur temps entre leur exposé et les réponses aux questions. Nous avons quatre groupes de témoins, chacun d'entre eux disposant d'une demi-heure. Nous préférons qu'ils fassent un exposé de 10 minutes suivi d'une période de questions de 20 minutes. Si vous souhaitez prendre sur le temps réservé aux questions, vous pouvez consacrer davantage de temps à votre exposé, mais vous ne disposerez de toute façon que d'une demi-heure au total. Excusez-moi de me montrer dictatorial, mais nous avons encore des dizaines de témoins à entendre. Nous allons étudier vos mémoires et les amendements que vous préconisez, et nous avons déjà commencé à le faire.

Je demande au premier témoin de se présenter.

**Susan Wolburgh-Jenah, General Counsel, Ontario Securities Commission:** On behalf of the commission, I wish to say that we are very happy to have been invited to speak to the Senate Banking Committee about this very important piece of legislation.

We have not been involved for years in the process, unlike perhaps many people that you have heard from to date and will be hearing from in future, but we do take a keen interest in many of the issues addressed in the legislative amendments before you.

Given the breadth and scope of the proposed amendments to the legislation, we thought that what was important was to limit our remarks to the issues where there is considerable interplay today between corporate and securities law — in particular, issues relating to insider trading and reporting, takeover bids and going private transactions, shareholder communications and proxy rules, electronic communications, the introduction of proportionate liability, and auditor independence.

On those issues, we in particular are focused on the legislative amendments in the package and are interested to note the direction you are taking in terms of the legislation.

We are very supportive of the bill in terms of the direction that it takes on these issues. We think that the efforts that have been made to eliminate duplication in regulation as between federal law/corporate law and securities law/provincial law, with respect to some of the issues addressed in the bill are very laudable. We believe they will ultimately reduce compliance costs in areas that are already effectively regulated by securities legislation.

This is an issue that we hear about all the time as provincial securities regulators. Many of our market participants and constituents find themselves having to deal with a myriad of provincial securities commissions and, on top of that, having to know what the corporate law says on any one of a number of issues that are already addressed in securities legislation.

Over the past few years, we have become more and more focused on trying to eliminate some of that burden in terms of our initiatives. I will talk more about some of those initiatives in my opening remarks.

We also think the model of reform and the direction that has been taken under the bill is a sensible one, where a lot of the detail gets moved into the regulations to permit future changes and more flexibility. This is an approach we are following as well in terms of provincial securities legislation.

The commission itself received rule-making powers about five years ago. We have found as a result that so much of what we need and want to do in order to respond to a very rapidly changing marketplace requires immediate response, where you

**Mme Susan Wolburgh-Jenah, avocate générale, Commission des valeurs mobilières de l'Ontario:** Au nom de la Commission, je vous informe que nous sommes très heureux d'avoir été invités à prendre la parole devant le comité sénatorial des banques sur ce texte législatif très important.

Cela ne fait pas des années que nous prenons part à la procédure, contrairement peut-être à de nombreux témoins que vous avez entendus par le passé et que vous entendrez à l'avenir, mais nous nous intéressons de près à nombre des questions que soulèvent les amendements législatifs qui vous sont présentés.

Étant donné l'ampleur et la portée des projets d'amendement à la législation, nous avons jugé important de nous en tenir dans nos observations aux questions qui font appel à une large interaction entre le droit des entreprises et le droit des valeurs mobilières — notamment, les questions se rapportant aux comptes rendus et aux transactions d'initiés, aux prises de contrôle et aux transformations en sociétés fermées, aux règles s'appliquant aux procurations et à l'information des actionnaires, aux communications informatiques, à l'instauration d'une responsabilité proportionnelle et à l'indépendance des vérificateurs.

Sur toutes ces questions, nous nous intéressons en particulier aux amendements législatifs apportés par ce projet de loi et nous relevons l'orientation que vous prenez aux termes de la loi.

Nous sommes très favorables au projet de loi quant à son orientation sur toutes ces questions. Nous considérons que les efforts que vous avez faits pour éliminer les réglementations faisant double emploi selon qu'il s'agit des droits provinciaux sur les valeurs mobilières ou du droit fédéral sur les entreprises, sur un certain nombre de questions abordées dans ce projet de loi, sont dignes de mention. Nous estimons que cela réduira en fin de compte les coûts d'application de la loi dans des domaines qui sont déjà efficacement réglementés par les législations sur les valeurs mobilières.

C'est un sujet dont entendent constamment parler les responsables provinciaux de la réglementation des valeurs mobilières. Nombre d'opérateurs sur nos marchés et de parties prenantes ont affaire à une myriade de commissions provinciales des valeurs mobilières et, par-dessus le marché, doivent connaître les dispositions du droit sur les entreprises sur un certain nombre de questions déjà abordées dans les lois sur les valeurs mobilières.

Ces dernières années, nous nous sommes efforcés de plus en plus de supprimer ces lourdeurs dans tous nos projets. Je parlerai davantage de ces projets dans mon exposé.

Nous considérons par ailleurs que le modèle de réforme et l'orientation prise dans le projet de loi sont les bienvenus et que de nombreuses questions de détail ont été laissées au soin de la réglementation, qui apportera plus de souplesse et permettra d'apporter des changements à l'avenir. C'est aussi la solution que nous préconisons en ce qui a trait à la législation provinciale sur les valeurs mobilières.

La commission elle-même a reçu des pouvoirs de réglementation il y a cinq ans environ. Nous avons constaté en conséquence qu'une très grande partie de ce dont nous avions besoin et de ce qu'il nous fallait faire pour réagir face à

cannot take the time to always be making changes to the legislation itself. The model that we are looking at in terms of the Securities Act itself in Ontario is one that has a framework that is flexible and sets an appropriate securities regulatory structure with broad principles of regulation and standards of behaviour and sanctions for non-compliance with requirements in the statute per se, and much of the detail of regulation in rules that can be passed by the Securities Commission.

Coincident with the commission's receiving rule-making power some five years ago was a provision put into our statute that called for a review of the Securities Act, the regulations and rules every five years. This is a ministerial committee set up by the Ontario Minister of Finance. He has struck the first of such committees, and this committee's work is currently underway. The committee began its work in February of this year.

It will be a very interesting process. One of things the committee did was to publish an issues list; that list, which is appended to the written submission before you, goes through a number of areas that the committee will be looking at. The advisory committee will be looking at ways in which the legislation may be changed, or may be harmonized, for example, with requirements in corporate law. To the extent that we can harmonize with legislation in other provinces, we will be attempting to do that. We will be looking at what you have done in the area of shareholder communication and proxy solicitation, where there is considerable interplay between the CBCA and the OSA, for example.

The provision requiring a five-year review in the Ontario Securities Act is a very important one. It is there to ensure that there is an opportunity to review the legislation on an ongoing basis so that it remains relevant and flexible enough to respond to an ever more rapidly changing marketplace. We are delighted to be starting down that road. I think that having this bill before us will enable us to look at the way that you have dealt with some of these issues, or have proposed to deal with them, and, hopefully, we will achieve as much harmonization in these areas as we can.

In respect of insider trading, we are very supportive of the approach taken in the bill. The insider reporting provisions have been left to the provincial securities regulators. The committee's original report in 1996 correctly noted that virtually all insiders are required to file reports of that nature with the commission. The amendments in this respect will eliminate an unnecessary, in our view, level of duplication that presently exists.

Many of you may know that the Ontario Securities Act was recently amended to require insiders to report their trades within 10 days of the date of the trade. It was formerly 10 days of the end of the month in which the trade occurred and in some cases that

l'évolution très rapide des marchés exigeait une réponse immédiate, qui ne nous laisse pas toujours le temps d'apporter des modifications à la loi elle-même. Le modèle que nous envisageons pour ce qui est précisément de la Loi sur les valeurs mobilières en Ontario vise à apporter un cadre souple qui fixe une structure appropriée de réglementation des valeurs mobilières imposant des principes généraux de réglementation et des normes de comportement ainsi que des sanctions en cas de non-respect des exigences de la loi elle-même, une grande partie des dispositions détaillées de la réglementation pouvant être adoptée par la Commission des valeurs mobilières.

En même temps que l'on a confié des pouvoirs de réglementation à la commission il y a cinq ans environ, on a fait figurer dans notre loi une disposition exigeant tous les cinq ans un réexamen de la Loi sur les valeurs mobilières ainsi que des règlements d'application. Cette tâche a été confiée à un comité ministériel mis sur pied par le ministre des Finances de l'Ontario. Le premier comité de ce type a déjà été créé et ses travaux sont en cours. Il a commencé à se réunir en février de cette année.

Ce sera une opération très intéressante. Le comité a publié entre autres une liste des questions à examiner: la liste qui est annexée au mémoire que vous avez devant vous recense un certain nombre de questions sur lesquelles le comité va se pencher. Le comité consultatif va étudier la façon dont on peut modifier la loi, ou l'harmoniser, par exemple, avec les exigences du droit des entreprises. Dans la mesure où nous parviendrons à le faire, nous essaierons d'harmoniser notre législation avec celle des autres provinces. Nous chercherons à voir ce que vous avez fait, par exemple, dans le domaine de l'information des actionnaires et des demandes de procuration, où il y a une interaction considérable entre les dispositions de la Loi canadienne sur les sociétés par actions et celles de la Loi sur les valeurs mobilières de l'Ontario.

La disposition de la Loi sur les valeurs mobilières de l'Ontario qui exige un examen tous les cinq ans est très importante. Son objectif est de garantir le réexamen en permanence de la législation pour qu'elle reste pertinente et suffisamment souple de manière à pouvoir s'adapter à un marché qui évolue de plus en plus rapidement. Nous sommes heureux de nous engager dans cette voie. Je pense que le dépôt de ce projet de loi nous permettra d'examiner la façon dont vous avez envisagé toutes ces questions et dont vous proposez de les régler puis, nous l'espérons, de parvenir à un maximum d'harmonisation dans tous ces domaines.

Nous sommes très favorables à la démarche adoptée dans le projet de loi en ce qui a trait aux transactions d'initiés. Les dispositions s'appliquant aux comptes rendus des initiés ont été confiées aux responsables provinciaux de la réglementation des valeurs mobilières. Le rapport présenté à l'origine par le comité en 1996 relevait à bon droit que presque tous les initiés sont tenus de présenter des comptes rendus de cette nature auprès de la Commission. Les amendements apportés à ce titre supprimeront les chevauchements, inutiles à notre avis, qui existent à l'heure actuelle.

Vous êtes éventuellement nombreux à savoir que la Loi sur les valeurs mobilières de l'Ontario a été récemment modifiée pour exiger que les initiés fassent le compte rendu de leurs opérations dans les 10 jours de la date de la transaction. C'était auparavant

accounted for a significant lag time. We made that amendment consistent with the legislation that exists in some of the other provinces. We are all moving to uniformity in terms of the standard across the provinces and we have also put into our rule-making powers the ability to vary those time periods by rule to the extent we want to do so in future. If, for example, at some point we find that 10 days from the day of the trade is too long, we can move to five days on a uniform basis across the country. In this respect, these developments will be facilitated by a project currently underway. It is being worked on by the Canadian Securities Administrators, which is a group of representatives from the various regulatory authorities across the country. The group is working on developing a national electronic insider trade reporting system. When it is developed, insiders will be able to simply press a button and file a report instantaneously across the country, thereby satisfying whatever their obligations are in any jurisdiction. Furthermore, the information on the reports will be available through the Internet to any members of the public who want to access the information.

We are very excited about this development. We think it will be something that the markets will want and that the public will very much want to have access to. Once that electronic system is in place and functioning effectively, the commission, with its CSA counterparts, may consider decreasing the time period for reporting and thereby enhance both the transparency of the information in the marketplace and the period of time within which it is available.

As we were looking through the bill, we noted some interesting differences: for instance, Bill S-19 continues to have insider trading provisions per se in respect of what insiders can and cannot do in terms of their trading activities vis-à-vis shares of the corporation, or call and put options and derivative securities of whatever description. There is a difference that we find very interesting, namely, that, under the bill, the CBCA currently prohibits and continues to prohibit certain buying and selling of call and put options in respect of a distributing corporation of which they are an insider. It also prohibits short selling by insiders in terms of shares of a corporation of which they are an insider. On the other hand, the Ontario Securities Act captures those securities in the definition of "securities of a reporting issuer" for the purposes of insider reporting but does not prohibit the insider from trading in such securities.

We can speculate as to the reason why the CBCA has the prohibition, whereas the OSA does not get into the issue of prohibiting those trades, but rather requires them to be reported when they occur. This is an area that we will want to look at as we look at insider trading provisions generally to see whether there is not some sense in ensuring that the provisions themselves, in terms of prohibitions, are the same. To the extent that there are differences, they do represent a trap for people who are unaware — that is, people who are unaware that the prohibitions

10 jours après la fin du mois correspondant à la transaction et, dans certains cas, cela entraînait un décalage non négligeable. Grâce à cette modification, nous avons adapté notre loi à celles des autres provinces. Nous cherchons tous à uniformiser nos lois dans ce domaine entre les différentes provinces et nous nous sommes par ailleurs dotés du pouvoir de modifier ces délais par voie de règlement si nous le souhaitons à l'avenir. Si par exemple, nous constatons à un moment donné que 10 jours à compter de la date de la transaction, c'est encore trop, nous pouvons passer à un délai de cinq jours dans toutes les provinces du pays. Cette évolution est facilitée par un projet en cours. C'est un projet qui a été confié aux Autorités canadiennes en valeurs mobilières, un groupe de représentants des différents organismes de réglementation du pays. Ce groupe s'efforce de mettre sur pied un système national de comptes rendus informatiques des transactions d'initiés. Une fois ce système mis en place, les initiés n'auront qu'à appuyer sur un bouton pour que la transaction soit consignée instantanément dans tout le pays, répondant ainsi à leurs obligations dans chacune des provinces. De plus, les informations correspondantes seront disponibles sur Internet à tous les membres du public qui souhaitent en prendre connaissance.

Nous accueillons avec enthousiasme ce projet. Nous considérons que c'est quelque chose dont ont besoin les marchés et que le public va accueillir à bras ouverts. Une fois que ce système informatique sera en place et fonctionnera comme il se doit, la commission, de même que les Autorités canadiennes en valeurs mobilières, pourront envisager de réduire les délais de comptes rendus et par conséquent de renforcer la transparence du marché tout en accélérant l'information.

En passant en revue ce projet de loi, nous avons constaté un certain nombre de différences intéressantes: par exemple, le projet de loi S-19 conserve des dispositions s'appliquant aux transactions d'initiés en soi, qui déterminent ce que peuvent faire ou non les initiés lorsqu'ils transigent les actions de leur société ou lorsqu'ils passent des contrats portant sur des droits d'achat ou tout autre produit dérivé. Il y a une différence qui nous paraît très intéressante puisqu'en vertu du projet de loi, la LCSA continue à interdire à l'heure actuelle certains types d'achats et de ventes d'options d'achat ou de vente portant sur une société émettrice au sujet de laquelle ils sont initiés. On interdit aussi les ventes à découvert portant sur les actions des sociétés au sujet desquelles ils sont initiés. De son côté, la Loi sur les valeurs mobilières de l'Ontario fait entrer ces valeurs mobilières dans la définition des «titres d'un émetteur assujetti» pour ce qui est des comptes rendus des transactions d'initiés, mais n'interdit pas aux initiés de faire des transactions sur ces titres.

On peut se demander pourquoi la LCSA interdit ce genre d'opération alors que la LVMO ne va pas jusqu'à les interdire, mais demande plutôt que l'on en rende compte lorsqu'elles se produisent. C'est un domaine qu'il nous faut considérer afin de voir s'il ne serait pas bon que les interdictions s'appliquent de manière générale aux transactions d'initiés soient les mêmes. Dans la mesure où il y a des traitements différents, c'est un piège pour ceux qui sont dans l'ignorance — soit ceux qui ne savent pas que les interdictions prévues par la loi sur les entreprises sont

that exist under the corporate law are different. They are broader and more encompassing than the prohibitions that exist under the Securities Act. That is where we might try to achieve harmonization as we go forward.

Another issue that arose as we looked at the provisions is that under the Securities Act, certainly, our market participants have taken the view that they are permitted to accumulate what is known as a toe-hold accumulation position in a company with respect to which they are planning to make a takeover bid. Until they get to the 10 per cent point, or threshold, they do not need to tip their hand to the public or file a report as an insider, or an early warning report, as we call it. Many have used this provision to facilitate the takeover bid process. There is the public policy interest here in terms of facilitating takeover bids and wanting to encourage offerors to come forward and make bids. They are able to do this on a somewhat anonymous basis until they have the 10 per cent mark, at which point they must tip their hand.

The issue that arises in the CBCA is that there may be some issue as to how that provision or the toehold accumulation provisions and early warning provisions interface with the insider liability provisions in terms of liability for insider trading in a situation where one has access to confidential information. To the extent, for the purposes of those provisions, that insiders include someone proposing to make a takeover bid, one might construe that to mean that, if you were to acquire shares of a company in a situation where you were proposing to make a takeover bid, you were in possession of information about the company that others did not know, which, potentially, exposes you to insider trading liability. On the other hand, the early warning provisions make it clear that you can accumulate stock up to 10 per cent without tipping your hand. This is a nuance, but it is an important point that probably could bear some clarification in both pieces of the proposed legislation.

In terms of takeover bids and going-private transactions, we are very supportive of the approach taken here. The bill essentially says, "There is a well-developed regulatory structure in place at the provincial level. To that extent, we will get out of the field and we will incorporate some of the concepts, such as going-private transactions and the fairness and regulatory principles that follow from regulating going-private transactions, and leave that for the commissions to do across the country." That is an approach that makes a whole lot of sense. To the extent you have duplication or you even reiterate the provisions in this piece of legislation, there is an ongoing responsibility for continuing to monitor it and keep this consistent with what the provincial law says. To the extent that we now have the ability to regulate in this area through rules, which is what we have done with respect to insider bids, issuer bids, going-private transactions and related party transactions, there may be a number of situations where ongoing changes and amendments to these rules are necessary. We have the ability to make those changes without going back to the legislature for amendment, and we fully anticipate that there will be the need to change the rules as we go forward.

différentes. Elles sont plus larges et plus exhaustives que celles qui sont prévues par la Loi sur les valeurs mobilières. C'est pourquoi il nous faudrait peut-être chercher à l'avenir à harmoniser ces dispositions.

En examinant les dispositions de la Loi sur les valeurs mobilières, nous n'avons pas non plus manqué de constater que les opérateurs sur notre marché ont toujours considéré être en mesure d'accumuler des actions pour acquérir une participation minoritaire au sein d'une entreprise dont ils envisagent de prendre le contrôle. Tant qu'ils ne parviennent pas un seuil de 10 p. 100, ils n'ont pas besoin d'informer le public ou de déposer un rapport d'initié ou une première notification, selon l'expression que l'on emploie. Nombre d'entre eux ont profité de ces dispositions pour prendre plus facilement le contrôle d'une entreprise. Il est ici d'intérêt public que l'on facilite les offres d'achats publiques et que l'on incite les entreprises à se faire connaître et à lancer des offres concurrentes. Les entreprises peuvent agir actuellement de manière plus ou moins anonyme et ne révéler l'état de leur participation qu'une fois qu'elle a atteint le seuil de 10 p. 100.

La LCSA pose le problème de savoir dans quelle mesure ces dispositions, celles qui touchent une prise de participation minoritaire et celles qui prévoient une notification anticipée, se rattachent aux dispositions imposant des responsabilités aux initiés lorsqu'ils disposent de renseignements confidentiels. Dans la mesure où aux termes de ces dispositions la personne qui se propose de faire une offre d'achat est un initié, on peut en conclure que celui qui achète des actions d'une société dont il se propose de prendre le contrôle est en possession sur cette société de renseignements que d'autres n'ont pas, ce qui risque de le faire tomber sous le coup des dispositions s'appliquant aux transactions d'initiés. D'autre part, les dispositions exigeant une notification à l'avance précisent clairement qu'il est possible d'accumuler des actions jusqu'à atteindre un seuil de 10 p. 100 sans avoir à révéler sa participation. C'est une simple nuance, mais il y a là un point important qu'il faudrait peut-être éclaircir dans les deux lois.

Pour ce qui est des offres d'achat et des transformations en société fermée, nous sommes très favorables au mécanisme adopté ici. Voici ce qui est dit en substance dans ce projet de loi: «Il existe au niveau provincial une structure réglementaire bien développée. Nous nous retirerons donc de ce domaine et nous incorporerons certaines notions, sur les questions de la transformation en sociétés privées, de l'équité et des principes s'appliquant à la réglementation à l'issue des opérations de transformation en sociétés privées, par exemple, et nous laisserons aux commissions le soin d'agir dans tout le pays.» C'est une façon de procéder très logique. Dans la mesure où il y a un chevauchement et où vous allez jusqu'à reprendre même les différentes dispositions dans ce texte, on a toujours en permanence la responsabilité de continuer à superviser la procédure et de s'assurer qu'elle soit conforme aux dispositions des lois provinciales. Dans la mesure où l'on peut instituer des règles s'appliquant à toutes ces questions, ce que nous avons fait pour les offres d'initiés, les offres des sociétés émettrices, les opérations de transformation en sociétés privées et les transactions entre plusieurs parties ayant des liens entre elles, il peut se produire un certain nombre de situations exigeant en permanence des

Recently, the Ontario Securities Commission put amendments forward to our government, as did the other provincial securities regulators on a uniform basis, as a result of the Zimmerman committee report. That report was assembled and issued years ago by a group that studied takeover bid provisions in the various securities acts across the country. They recommended uniformity in the approach: further changes to the time period within which takeover bids remain open; that bids be permitted to be commenced by way of advertisements in newspapers, and a number of other changes that the securities commissions then studied and resolved to adopt in whole. We have made recommendations to our governments across the country. Many of the provinces have enacted legislation to pick up the Zimmerman committee recommendations; however, the legislation has not yet been proclaimed. We are waiting for every province to be in position; once they have all enacted the legislation, then it will be proclaimed. We are expecting that to be in the fall of this year. That is good news from our perspective.

In terms of takeover bid regulation, this committee may be interested to know that, at the commission, we have formed a special group devoted to nothing but takeover bid regulation. A significant amount of mergers and acquisitions, or M and A, activity occurs, and we felt it was important to have a group of dedicated and expert staff to focus on this area, for purposes of policy development; for monitoring these bids as they take place in the marketplace; for dealing with contested hearings before the commission, when they come before the commission for a hearing, which is quite frequently; and for dealing with applications for discretionary relief, and so on. This group has been busy. It was just created a year and half ago and it is comprised of four people who are devoted, full time, to this area. This is something we are pleased about.

With regard to shareholder communications and proxy rules, the work that has been done here is a very good guidepost for us. Securities law has lagged behind in this area. We are looking at the U.S. changes that were made some years ago and we will be looking at the CBCA changes in more detail, hopefully through the advisory committee process mentioned earlier.

Shareholder communication is an area in which the advisory committee is very interested. We very much support permitting shareholders to communicate freely with one another. We agree that the original rationale for the restrictions in this area probably related to issues that are not as relevant today. There are other ways to deal with those kinds of abuses, without making it difficult for people to communicate with one another. These are

changements et des modifications. Nous avons la possibilité de procéder à ces modifications sans avoir à nous adresser à l'assemblée législative et nous sommes bien conscients qu'il sera nécessaire de modifier certaines règles à l'avenir.

Récemment, à la suite de la publication du rapport du comité Zimmerman, la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario a présenté des demandes de modification à notre gouvernement, comme l'ont fait en vertu des règles d'uniformité les autres responsables provinciaux des valeurs mobilières. Ce rapport a été rédigé et publié il y a un an par un groupe qui s'est penché sur les dispositions s'appliquant aux offres d'achats dans les différentes lois sur les valeurs mobilières du pays. Il a recommandé une approche uniforme, des modifications supplémentaires de la période pendant laquelle l'offre d'achat reste valable, l'autorisation de publier dans les journaux les notifications des offres d'achats ainsi qu'un certain nombre d'autres modifications sur lesquelles les commissions des valeurs mobilières se sont alors penchées et qu'elles ont résolu d'adopter dans leur ensemble. Nous avons fait des recommandations à nos gouvernements à l'échelle du pays. Nombre de provinces ont adopté des lois reprenant les recommandations du comité Zimmerman; toutefois, ces lois n'ont pas encore été promulguées. Nous attendons que toutes les provinces soient en mesure de promulguer ces lois une fois qu'elles les auront toutes adoptées. Nous nous attendons à ce que cela se fasse en automne. C'est une bonne nouvelle en ce qui nous concerne.

Sur la question de la réglementation des offres d'achat, je tiens à informer votre comité que notre commission s'est dotée d'un groupe spécial traitant exclusivement de la question. Il y a beaucoup d'activité dans le domaine des fusions et des acquisitions, et nous avons jugé important de pouvoir compter sur un personnel compétent et spécialisé, chargé d'étudier le domaine pour ce qui est de l'élaboration des politiques, de la supervision de ces offres lorsqu'elles arrivent sur le marché, de l'audition des plaintes devant la commission, lorsqu'il y en a qui se présentent, ce qui est très fréquent, de l'étude des demandes de traitement discrétionnaire, et cetera. Ce groupe a bien travaillé. Il a été créé il y a un an et demi seulement et il se compose de quatre personnes qui consacrent tout leur temps à cette question. Nous en sommes très satisfaits.

Pour ce qui est de l'information des actionnaires et des règles de procuration, le travail qui a été fait est pour nous un guide très utile. Le droit sur les valeurs mobilières était resté en arrière dans le domaine. Nous nous penchons sur les changements apportés aux États-Unis il y a quelques années et nous examinerons plus en détail les changements apportés par la LCSA dans le cadre, on peut l'espérer, du comité consultatif évoqué précédemment.

Le comité consultatif s'intéresse de près à l'information des actionnaires. Nous sommes tout à fait pour que l'on autorise les actionnaires à communiquer librement entre eux. Nous sommes d'accord pour dire que la raison qui justifiait les restrictions apportées dans ce domaine ne sont probablement plus valables aujourd'hui. Il y a d'autres moyens d'éviter ce genre d'abus sans avoir à empêcher les gens de communiquer entre eux. Ce sont là

very good developments from our perspective. We will try to harmonize our efforts in this direction, too, as we go forward.

The bill also deals with the issue of electronic communications by taking a broad-ranging approach, because so much has happened in the past few years with the explosion of the Internet and electronic information delivery. We, too, have been grappling with this. Fortunately, our statute speaks to delivery; but it does not specify the mode, except in two instances that cite prepaid mail as a delivery method. We have been able, without legislative amendment, to adopt a policy and to issue policy guidance on a national basis. That is the policy that I have attached to the submission. National Policy 11-201.

Where provincial law refers, for Securities Act purposes, to required delivery of documents, we interpret that as "effective delivery." Delivery need not be by mail, but it must be effective. In other words, there must be good delivery notice; access by the recipient to the document; evidence of delivery; and non-corruption or alteration of the document in the delivery process. Our policy addresses all those areas. This approach works well and permits us to deal with new developments in the marketplace without requiring legislative amendments.

Modified proportionate liability is an interesting aspect of the bill. We are working on a limited statutory civil liability regime for continuous disclosure. Right now, securities law provides for statutory rights of action where there is a misrepresentation in a prospectus. It does not provide the same sort of statutory right of action for misrepresentations in continuous disclosure.

Most of the information issued by companies these days falls into the category of continuous disclosure — the press releases; the takeover bids; the proxy circulars; the financial statements. Most trading takes place on the basis of continuous disclosure. This is a project that the CSA has been working on to introduce a modified form of statutory civil liability, and it is not premised on the rule 10b-5 approach taken in the U.S. As part of our process, we adopt a deterrent model, not a compensatory model. The purpose behind these provisions is to ensure appropriate due diligence with respect to preparation of materials. The purpose is not necessarily to give everyone the right to full compensation when they are aggrieved.

We also have looked at the issue of proportionate liability in that context. We say there ought to be proportionate liability with respect to this regime for reasons articulated in the submission.

We found the approach taken in the bill rather interesting, and we will look at some of those provisions to see if we might adopt something similar in our code. There are many similarities in our work, but we have not, for example, provided for a reallocation when money cannot be collected from a defendant. We have not

d' excellents progrès à notre avis. Nous nous efforcerons d'harmoniser à l'avenir notre action en nous orientant dans ce sens.

Le projet de loi aborde par ailleurs la question des communications informatiques en adoptant un point de vue très général étant donné tout ce qui s'est passé ces dernières années avec l'avènement de l'Internet et la multiplication des communications informatiques. Nous nous sommes aussi attelés à la tâche. Heureusement, notre loi parle de signification; toutefois, elle n'en précise pas le mode, sauf dans deux cas où elle fait état du courrier affranchi comme mode de signification. Sans recourir à une modification législative, nous avons pu adopter une politique et émettre des directives politiques à l'échelle du pays. C'est la politique nationale 11-201 que j'ai joint à notre mémoire.

Lorsque le droit provincial, aux termes de la Loi sur les valeurs mobilières, parle de signification nécessaire des documents, nous considérons qu'il doit s'agir d'une «signification effective». Elle n'a pas à se faire par courrier, mais il faut qu'elle soit effective. Autrement dit, il faut qu'il y ait un avis de signification, une possibilité d'accès du destinataire au document, une preuve de signification ainsi que l'absence d'altération ou de transformation du document lors de la signification. Notre politique aborde toutes ces questions. Cette façon de procéder est bonne et nous permet de faire face aux évolutions du marché sans avoir à demander des modifications législatives.

La responsabilité proportionnelle modifiée est un élément intéressant du projet de loi. Nous étudions un régime de responsabilité civile limitée en vertu de la loi pour ce qui est de l'obligation de divulgation permanente. À l'heure actuelle, les lois sur les valeurs mobilières prévoient des recours lorsqu'un prospectus comporte des mentions trompeuses. Elles ne prévoient pas ces mêmes recours en cas de mention trompeuse figurant dans des documents soumis à l'obligation de divulgation permanente.

La plupart des renseignements donnés de nos jours par les entreprises figurent dans les documents divulgués en permanence — communiqués de presse, offres d'achats, formulaires de procuration, états financiers. La plupart des transactions ont lieu sur la foi des documents divulgués en permanence. C'est un projet sur lequel se sont penchées les Autorités canadiennes en valeurs mobilières de façon à ce que l'on puisse disposer d'une certaine forme de responsabilité civile modifiée par la loi, sans s'appuyer sur les solutions du règlement 10b-5 adoptées par les États-Unis. Dans ce cadre, nous avons adopté un modèle de dissuasion et non pas d'indemnisation. Ces dispositions visent à s'assurer que l'on a pris les dispositions indispensables lors de la rédaction des documents. Il ne s'agit pas nécessairement de reconnaître à tout le monde le droit d'être pleinement indemnisé en cas de préjudice.

Nous avons aussi examiné dans ce cadre la question de la responsabilité proportionnelle. Nous affirmons, pour les raisons précisées dans notre mémoire, que ce régime devrait comporter une responsabilité proportionnelle.

Les solutions préconisées par ce projet de loi nous ont paru très intéressantes et nous nous pencherons sur un certain nombre de ses dispositions afin de les reprendre éventuellement dans notre code. Nos travaux sont parallèles, mais nous n'avons pas prévu, par exemple, une redistribution lorsqu'on ne peut pas recouvrer

provided for reallocation amongst those who are left. We will look at that.

Our chief accountant is very busy looking at the issue of auditor independence. Our chairman is also very interested, because there has been a major change in the way that accounting firms do business and in the types of business they do. We are seeing a significant expansion in the range of services provided by these firms, as well as in the nature of their business relationships.

There have been minor amendments to the independence provisions of the CBCA. We will consider the many issues that arise in this area. We are looking for the flexibility that will result from including that concept in the regulations and will allow for future changes, should they be necessary.

**The Chairman:** You had submissions on six different issues: insider trading; takeover bids and going-private transactions; shareholder communications and proxy rules; electronic communications; modified proportionate liability; and auditor independence. We will need to deal with all of those when we study the myriad of suggested amendments. It was refreshing, though, to hear someone champion the bill, rather than ripping it apart.

**Senator Kelleher:** We have had tremendous correspondence and representation from all kinds of social groups — that may be the wrong expression to use — on the proposed amendment to section 137, which sets out what shareholders can put on an agenda. We have heard a lot about that.

What is your perspective? Does the amendment go too far? Some say it does not go far enough.

**Ms Wolburgh-Jenah:** I read an article by someone who espoused the view that the amendment did not go far enough. These amendments are billed as relaxing the restrictions on agenda input by shareholders, but the difficulty is with the subjective language. Agenda items must relate to the affairs of the corporation. What if someone wants to introduce an environmental code for a bank, for example?

**Senator Kelleher:** They resent the onus being put on the shareholder, and not on the company, to justify the item.

**Ms Wolburgh-Jenah:** Yes. This is a difficult area. I am sure the committee has grappled with it. There is no easy answer. The competing interests here are the legitimate interests of shareholders who are becoming more activist. In the past decade, more shareholders, institutional and retail, are showing an interest in the way corporations are run and in corporate governance. They want to put issues on the agenda. Initially, corporations may resist that.

l'argent auprès d'un défendeur. Nous n'avons pas prévu de redistribution entre ceux qui restent. Nous nous pencherons sur la chose.

Notre chef comptable examine de près la question de l'indépendance du vérificateur. Notre président s'intéresse lui aussi beaucoup à la question parce que la façon de travailler des cabinets comptables a beaucoup changé, de même que le type d'opérations qu'ils entreprennent. La gamme des services dispensés par ces cabinets est devenue bien plus étendue, de même que la nature de leurs relations commerciales.

Des modifications mineures ont été apportées aux dispositions de la LCSA en matière d'indépendance. Nous nous pencherons sur les nombreuses questions qui se posent dans le domaine. Nous étudierons la marge de manœuvre que nous procure le fait d'incorporer ce principe à la réglementation et nous nous réservons la possibilité d'apporter des changements à l'avenir si cela s'avère nécessaire.

**Le président:** JVous êtes intervenue sur six points différents: les transactions d'initiés, les offres d'achats et les transformations en société fermée, l'information des actionnaires et les règles de procuration, les communications informatiques, la responsabilité proportionnelle modifiée, et l'indépendance du vérificateur. Nous devrons nous pencher sur toutes ces questions lorsque nous examinerons la multitude d'amendements proposés. Quel plaisir, toutefois, d'entendre quelqu'un faire les louanges du projet de loi, plutôt que de le vouer aux gémomies.

**Le sénateur Kelleher:** Nous avons été l'objet d'une énorme correspondance et d'un grand nombre d'interventions de la part de toutes sortes de groupements sociaux — ce n'est peut-être pas la bonne expression à employer — au sujet de l'amendement proposé à l'article 137, qui précise ce que les actionnaires peuvent faire figurer à l'ordre du jour. Nous en avons beaucoup entendu parler.

Qu'en pensez-vous? Est-ce que cet amendement va trop loin? Certains disent qu'il ne va pas assez loin.

**Mme Wolburgh-Jenah:** J'ai lu un article dont l'auteur estimait que l'amendement n'allait pas assez loin. Ces amendements visent à limiter les restrictions imposées à l'établissement de l'ordre du jour par les actionnaires, mais la difficulté porte sur la formulation précisément employée. Il faut que les points figurant à l'ordre du jour se rapportent à l'objet de la société. Que va-t-il se passer, par exemple, si quelqu'un veut faire figurer un code se rapportant à l'environnement en ce qui concerne une banque?

**Le sénateur Kelleher:** Les gens n'aiment pas que l'on impose aux actionnaires, et non pas à l'entreprise, le soin de justifier les points à l'ordre du jour.

**Mme Wolburgh-Jenah:** Oui. C'est un domaine difficile. Je suis sûre que votre comité s'est penché sur la question. La réponse n'est pas facile. Cela met en opposition les intérêts légitimes des actionnaires, qui veulent davantage intervenir. Au cours de ces dix dernières années, davantage d'actionnaires, tant au niveau institutionnel qu'individuel, s'intéressent à la façon dont les entreprises sont dirigées et aux questions de gouvernance. Ils veulent que certaines questions figurent à l'ordre du jour. Dans un premier temps, il se peut que les entreprises s'y opposent.

Perhaps I am naive, but I do not foresee horrific outcomes from opening up the agenda and allowing more input. Shareholders vote with their reason. I do not believe that abuse will prevail if we allow items not yet proven to relate to the affairs of the corporation. I do not know that there is much evidence of that. Maybe you have heard similar testimony from others. Maybe you have heard testimony from the corporations.

On the other side, corporations have a legitimate interest in running their meetings efficiently without being distracted from the real business of the company by social agendas or vendettas. Although it is difficult, an appropriate balance must be struck.

I do understand the reasons for the provision. I equally understand the reasons for your question.

**Senator Fitzpatrick:** I found your comments very interesting. My questions have more to do with some of the things you have said than what is in the bill.

You talked about a national electronic filing for insider reports, which would be a step in the right direction even if one had to do it in less than 10 days. Could you tell me if the other jurisdictions you deal with are in agreement with that?

**Ms Wolburgh-Jenah:** Absolutely. The CSA have all committed to this project. When I say the CSA, I mean all 13 jurisdictions.

In practice, what happens when we have CSA projects of this kind is that we tend to have representation from the jurisdictions that have more staff to devote to the project, being more active. You have Alberta, British Columbia, Ontario, Quebec, and sometimes you have some of the other jurisdictions involved to a lesser degree, but this project is being overseen at the highest level by each of the chairs of the different commissions.

The chairs have monthly conference calls. They meet quarterly. Projects like this are monitored and status reports are fed back to the chairs on an ongoing basis. The CSA decides on a means of funding these projects before we get involved, because, obviously, the bigger jurisdictions, which can more afford to pay for the development of this kind of system, will be funding the costs up front. That is understandable because we get more of the proportionate benefits from it, or at least our market constituents do. Everyone is onside with this. We believe this will be tremendous. Many retail people and market participants want easy access to this information. We remember how difficult it was not even five or six years ago to get access to the corporate information that we required issuers to file with us. You had to go to a place called Micromedia and you had to request that they bring you the document for your review.

Je suis peut-être naïve, mais je ne vois pas qu'une catastrophe pourrait résulter d'un assouplissement de l'ordre du jour et d'une plus grande participation des gens. Les actionnaires votent avec leur tête. Je ne pense pas qu'il y aura des abus si nous autorisons que l'on puisse faire figurer à l'ordre du jour des points qui ne se rapportent pas automatiquement à l'objet des sociétés. Je ne pense pas que la chose soit bien prouvée. Vous avez peut-être entendu d'autres témoignages de ce type. Vous avez peut-être entendu les témoignages des entreprises.

D'un autre côté, les entreprises ont un intérêt légitime à ce que leurs assemblées se déroulent efficacement sans être dérangées dans leur véritable objet par des vendettas ou certains problèmes de société. Ce n'est pas facile, mais il convient de maintenir un certain équilibre.

Je comprends bien les raisons de cette disposition. Je comprends tout autant les raisons de votre question.

**Le sénateur Fitzpatrick:** J'ai trouvé vos commentaires très intéressants. Mes questions portent davantage sur un certain nombre de vos observations que sur les dispositions du projet de loi.

Vous avez parlé de l'établissement d'un registre informatique national rendant compte des transactions d'initiés, ce qui serait un pas dans la bonne direction même s'il fallait en rendre compte dans un délai de moins de 10 jours. Pouvez-vous me dire si les autres provinces sont d'accord avec vous sur ce point?

**Mme Wolburgh-Jenah:** Tout à fait. Les administrateurs canadiens des valeurs mobilières se sont tous engagés à mettre en oeuvre ce projet. J'entends par là les 13 provinces et territoires.

Dans la pratique, lorsque des projets de cet ordre sont envisagés par les administrateurs canadiens des valeurs mobilières, ce sont les provinces qui ont le plus de personnel à affecter au projet qui ont tendance à intervenir davantage. Ce sont l'Alberta, la Colombie-Britannique, l'Ontario et le Québec, et parfois d'autres provinces s'impliquent dans une moindre mesure, mais il n'en reste pas moins que ce genre de projet est supervisé au plus haut niveau par chacun des présidents des différentes commissions.

Les présidents organisent tous les mois des conférences téléphoniques. Ils se réunissent tous les trimestres. Les projets de ce type sont supervisés et des comptes rendus de situation sont remis régulièrement aux présidents. Les Autorités canadiennes en valeurs mobilières décident des modes de financement de ces projets avant que nous commençons parce que, bien évidemment, les grandes provinces, qui ont davantage les moyens de payer la mise en place de ces systèmes, versent dès le départ les crédits. C'est compréhensible, parce que nous en retirons relativement plus d'avantages, ou du moins les opérateurs sur nos marchés. Tout le monde oeuvre dans le même sens. Nous estimons que ce sera formidable. Nombre de particuliers et de participants aux marchés veulent pouvoir accéder facilement à cette information. Souvenez-vous à quel point il était difficile il y a cinq ou six ans à peine de se procurer les renseignements que les sociétés émettrices étaient tenues de nous remettre. Il fallait se rendre dans les bureaux de Micromedia et demander à pouvoir consulter le document.

We now have an electronic data and retrieval system. It took a long time, but it is an amazing development given where we were not long ago. Everyone can have access through the Internet and can read the company reports.

**Senator Fitzpatrick:** Do you have any idea how long it will be before this can be instituted?

**Ms Wolburgh-Jenah:** I can tell you what I am told. The optimistic target date is the end of this year, 2000. We are working with the same group, the Canadian Depository for Securities, that took over the management and operation of the SEDAR, once it was developed. The CDS is very involved with us in the development of the electronic insider trade reporting system.

**Senator Fitzpatrick:** Just to make sure I have understood, you have a bit of a dilemma with respect to the insider reporting, or the accumulation of a share position on the way to being an insider and, in fact, with the intention of being an insider. You also know the intention that you have would be a takeover or an offer to be made. Is that what you are saying?

**Ms Wolburgh-Jenah:** Yes.

**Senator Fitzpatrick:** My other question is with respect to communication and the difficulty that corporations have with the depository system. Corporations can work hard to provide accurate and timely communication, but how is that then distributed to actual shareholders, because they are buried somewhere behind the depository system, particularly offshore accounts. Most corporations do not really know who their shareholders are.

**Ms Wolburgh-Jenah:** That is an issue. I have referred in the submission to a national policy that the CSA have called National Policy Statement 41. That policy was adopted probably about a decade ago to address this very issue. You had registered shareholders who were not the beneficial owners and yet the statute called for delivery of materials to the registered shareholders. Once almost everyone started to hold in nominee name it became, from a regulatory point of view, a bit of a farce that the legislation called for that. Therefore, this policy was developed to ensure some method of ensuring that those materials found their way into the hands of the beneficial shareholders.

We have had difficulty with this policy. It has been one of the least popular instruments that the CSA has ever adopted. We have been trying to fix it for probably the last four or five years. It has been an ongoing process of trying to balance completely competing and divergent interests in this area. We are close to finalizing it. I understand that it is coming before our commission in a few weeks' time and hopefully will address some of these issues, but certainly people have been working very hard at trying to strike a better balance than the original policy struck.

Nous avons maintenant un système de consignation et de retrait des données informatiques. Il a fallu longtemps pour y parvenir, mais c'est un progrès énorme par rapport à ce que nous avions il n'y a pas si longtemps. Tout le monde peut accéder à Internet et lire les rapports des sociétés.

**Le sénateur Fitzpatrick:** Savez-vous combien il faudra de temps pour mettre cela sur pied?

**Mme Wolburgh-Jenah:** Je peux vous répéter ce qu'on m'a dit. En étant optimiste, on peut se fixer la fin de l'année 2000. Nous travaillons justement avec le groupe, la Caisse canadienne de dépôt de valeurs, qui a repris la gestion et l'exploitation du registre canadien, après sa création. La CCDV est très impliquée avec nous dans l'élaboration d'une base de données faisant état des transactions des initiés: du registre informatique sur les initiés.

**Le sénateur Fitzpatrick:** Si je vous ai bien compris, vous êtes placée en quelque sorte devant un dilemme en ce qui a trait aux comptes rendus des initiés, ou à l'accumulation d'actions qui fait de quelqu'un un initié ou, en fait, qui révèle l'intention de devenir un initié. On sait aussi que cette intention est de prendre le contrôle de la société ou de faire une offre d'achat. C'est ce que vous dites?

**Mme Wolburgh-Jenah:** Oui.

**Le sénateur Fitzpatrick:** Mon autre question a trait à l'information et aux difficultés qu'éprouvent les sociétés en ce qui a trait à la caisse de dépôt. Les sociétés font de leur mieux pour fournir une information exacte et en temps utile, mais le problème, c'est la façon dont elle est effectivement communiquée aux actionnaires, parce qu'elle se perd dans les circuits de la caisse de dépôt, notamment pour ce qui est des comptes extraterritoriaux. La plupart des sociétés ne savent pas vraiment qui sont leurs actionnaires.

**Mme Wolburgh-Jenah:** C'est un problème. J'ai mentionné dans notre mémoire la politique nationale des Autorités canadiennes en valeurs mobilières intitulée Instruction canadienne n° 41. Cette politique a probablement été adoptée il y a une dizaine d'années pour régler justement cette question. Il y a des actionnaires inscrits qui ne sont pas les véritables bénéficiaires alors que la loi exige pourtant que l'information se fasse aux actionnaires inscrits. Lorsque presque tout le monde s'est mis à détenir des actions par personne interposée, il est devenu en quelque sorte ridicule, d'un point de vue réglementaire, de prévoir cette exigence dans la loi. Nous avons donc élaboré cette politique pour nous donner en quelque sorte les moyens de remettre cette information entre les mains des actionnaires qui sont les véritables bénéficiaires.

Cette politique nous a posé des problèmes. C'est l'un des instruments les moins populaires dont se soient dotés les Autorités en valeurs mobilières. Cela fait probablement déjà quatre ou cinq ans que nous cherchons à l'aménager. Nous nous sommes régulièrement efforcés de concilier des intérêts concurrents et totalement divergents dans ce secteur. Nous sommes sur le point d'y arriver. Je crois savoir que ce projet va être présenté à notre commission dans quelques semaines et nous espérons pouvoir régler ainsi certains des problèmes posés, mais il est indéniable

**Senator Tkachuk:** You mentioned that under the Securities Act of Ontario there is a mandatory five-year review period because of the changes. I could be corrected, but I do not think there is a requirement under this particular act for a mandatory review.

**Ms Wolburgh-Jenah:** I do not think so.

**Senator Tkachuk:** I particularly liked your explanation of why that was necessary. You then brought up the subject of regulation. Under the Securities Act presently and in the future, when you make your changes, will the regulations need to be tabled in the legislature for a period of time before they are implemented?

**Ms Wolburgh-Jenah:** I cannot speak for every other province, because not everyone has rule-making authority as we do in Ontario. We have the legislation, the statute, the regulations and then the rules. Rather than having a myriad of different places to go for answers, we were trying to streamline the process to move the content from the regulations into the rules. To the extent that we were dealing with a subject matter that is already dealt with in the act, in the regulations and now in the rules, we were trying to make it more streamlined and user-friendly.

Our process for rule-making is that rules do not go to the legislature; they are made by the commission, but they are subject to approval by the Ontario Minister of Finance. The minister has to review the rule and decide whether to accept it, reject it, or send it back for further consideration by the commission, but the commission has the ability on its own to make the rule, and the rule has the binding force of law.

**Senator Tkachuk:** What about the regulations?

**Ms Wolburgh-Jenah:** The regulations are not made by us. Essentially, we have rule-making power over everything that there used to be regulation-making power for. Anything the commission can make a rule with respect to, the Lieutenant-Governor in Council, likewise, has power to make regulations with respect to that same subject matter.

**Senator Tkachuk:** That is tabled in the legislature?

**Ms Wolburgh-Jenah:** Yes.

**The Chairman:** One of the things we will be studying here is the question of regulations. The way the act looks, there is less act and more regulation. The regulations, as far as I can make out, are really subject only to the whims of the bureaucracy. There is a committee that looks at regulations, but when they look at a regulation they don't have the background of the act to which it applies.

One thing we are contemplating is that regulations will need to come back to this committee once a year for review, not

que les responsables ont fait le maximum pour essayer de trouver un meilleur équilibre que celui qui existait jusqu'alors.

**Le sénateur Tkachuk:** Vous avez indiqué que la Loi sur les valeurs mobilières de l'Ontario prévoyait une période de révision obligatoire de cinq ans pour tenir compte des changements. Vous me corrigerez si je me trompe, mais je ne crois pas que l'on a prévu dans cette loi une période de révision obligatoire.

**Mme Wolburgh-Jenah:** Je ne le crois pas.

**Le sénateur Tkachuk:** J'ai particulièrement aimé la façon dont vous avez expliqué cette nécessité. Vous avez abordé ensuite la question de la réglementation. En vertu des dispositions actuelles de la Loi sur les valeurs mobilières et à l'avenir, lorsque vous allez apporter des changements, est-ce que les règlements devront avoir été déposés devant l'assemblée législative depuis un certain temps avant qu'ils puissent être appliqués?

**Mme Wolburgh-Jenah:** Je ne peux pas parler au nom des autres provinces, parce que toutes n'ont pas les pouvoirs d'établissement des règlements dont nous disposons en Ontario. Nous avons la législation, la loi, le règlement et les règles établis en conséquences. Plutôt que d'avoir à nous adresser à une multitude d'instances pour apporter des solutions, nous nous sommes efforcés de rationaliser la procédure et d'incorporer le règlement dans des règles d'application. Dans la mesure où l'on a affaire à des questions qui sont déjà visées dans la loi, le règlement et désormais les règles, nous nous sommes efforcés de rationaliser le tout pour que les utilisateurs s'y retrouvent mieux.

Pour ce qui est de l'établissement des règles, c'est la commission qui s'en charge sans qu'il faille aller devant le Parlement, mais ces règles sont soumises à l'autorisation du ministre des Finances de l'Ontario. Le ministre les passe en revue et décide de les accepter, de les rejeter ou de les renvoyer à l'examen de la commission, cette dernière ayant cependant le pouvoir de décider elle-même de l'établissement des règles, qui ont force de loi.

**Le sénateur Tkachuk:** Et pour ce qui est du règlement?

**Mme Wolburgh-Jenah:** Ce n'est pas nous qui établissons le règlement. Pour l'essentiel, nous avons un pouvoir de réglementation sur tout ce qui relève du règlement. Dans tous les domaines dans lesquels la commission peut établir des règles, le lieutenant-gouverneur en conseil a lui aussi la possibilité d'adopter un règlement.

**Le sénateur Tkachuk:** Ce règlement est déposé devant l'assemblée législative?

**Mme Wolburgh-Jenah:** Oui.

**Le président:** Nous allons étudier ici entre autres la question des règlements. Telle qu'elle se présente, on fait moins appel à la loi et davantage aux règlements. Les règlements, tel que je conçois la chose, dépendent en fait uniquement du bon vouloir de la bureaucratie. Il y a un comité qui se penche sur les règlements mais, lors de cet examen, il ne peut pas se replacer dans le cadre de la loi auquel ce règlement s'applique.

On envisage entre autres d'imposer la nécessité de soumettre ces règlements une fois par an à ce comité pour qu'ils soient

necessarily for hearings, as some or perhaps all of them are just technical, but so that things do not get out of hand.

Thank you for your appearance, Ms Jenah. Your presentation has been helpful.

Our next witnesses are from the Certified General Accountants Association of Canada.

Gentlemen, please proceed.

**Mr. Bruce A. Hryciuk, First Vice-Chair, Board of Directors, Certified General Accountants Association of Canada:** Honourable senators, it is a pleasure to be with you today from Cranbrook, B.C.

Our organization, CGA Canada, is responsible for the education, certification and professional development of more than 60,000 certified general accountants and students across Canada. Our members provide accounting, taxation and related services to individuals and businesses of all sizes, especially small and medium-sized businesses. Others occupy financial administrative and policy positions in governments, financial institutions and not-for-profit organizations.

We are a self-regulating body charged with ensuring that our members adhere to the highest standards of professional conduct.

As you know, we regularly appear before parliamentary committees, including this committee, to address public policy issues of concern to our membership and to provide our expertise to policy-makers whenever it is appropriate.

I commend this committee for its work in 1994 as part of the consultation process undertaken by the government in preparation for the tabling of amendments to the Canada Business Corporations Act. The cross-Canada hearings you undertook at the time and the subsequent report have had an important impact on the bill now before Parliament.

Our brief touches on four issues. Three of them are of particular interest to members of the accounting profession. The remaining matter, namely the shift of many of the substantive provisions of the act from the body of the statute to the regulations, is a matter of broader interest.

For brevity, I will speak to only two of three accounting issues in my remarks, but we would be pleased to answer your questions on any of the issues addressed in our written submission.

I begin with the definition of "auditor" found in clause 1 of the bill. The act's current definition begs the question: Should there be a minimum standard for auditors in the Canada Business Corporations Act? We believe the answer to that question is yes.

réexaminés, sans nécessairement qu'il y ait des audiences, parce que certains d'entre eux, et peut-être tous, ne portent que sur des points techniques, mais afin de garder le contrôle de la situation.

Je vous remercie de votre comparution, madame Jenah. Votre exposé nous a été utile.

Les témoins qui suivent représentent l'Association des comptables généraux agréés du Canada.

Messieurs, vous avez la parole.

**M. Bruce A. Hryciuk, premier vice-président, conseil d'administration, Association des comptables généraux agréés du Canada:** Honorables sénateurs, c'est un plaisir pour nous, qui venons de Cranbrook, C.-B., d'être parmi vous aujourd'hui.

Notre organisation, l'ACGA Canada, est chargée de la formation, de l'agrément et de l'évolution des carrières professionnelles de plus de 60 000 élèves comptables et comptables généraux agréés au Canada. Nos membres dispensent des services en matière de comptabilité, de fiscalité et autres aux particuliers et à des entreprises de toute taille, notamment aux petites et moyennes entreprises. D'autres ont des responsabilités financières, administratives ou décisionnelles au sein des gouvernements, des institutions financières et des organisations à but non lucratif.

Nous constituons un ordre autonome chargé de s'assurer que ses membres respectent les normes de conduite professionnelles les plus strictes.

Comme vous le savez, nous comparaissons régulièrement devant les comités parlementaires, y compris devant le vôtre, pour aborder les questions de politiques publiques qui intéressent nos membres et mettre notre compétence au service des décideurs chaque fois que cela est possible.

Je félicite votre comité du travail qu'il a accompli en 1994 dans le cadre du mécanisme de consultation instauré par le gouvernement lors de la préparation du dépôt des modifications apportées à la Loi canadienne sur les sociétés par actions. Les audiences que vous avez tenues à l'époque à l'échelle du Canada et le rapport que vous avez publié par la suite ont eu des répercussions importantes sur le projet de loi qui est déposé aujourd'hui devant le Parlement.

Nous abordons quatre questions dans notre mémoire. Trois d'entre elles intéressent plus particulièrement les membres de la profession comptable. La quatrième, soit le transfert de nombre de dispositions de fond, qui figuraient dans la loi, dans le corps de la réglementation, présente un intérêt plus général.

Pour être plus bref, je n'évoquerai que deux des trois questions comptables dans mon exposé, mais nous sommes tout disposés à répondre à vos questions dans tous les domaines abordés dans notre mémoire.

Je commencerai par la définition du terme «vérificateur» que l'on trouve à l'article 1 du projet de loi. La définition qui figure dans la loi actuelle nous amène à nous poser la question suivante: Doit-on imposer un minimum de qualification aux vérificateurs dans la Loi canadienne sur les sociétés par actions? C'est effectivement ce que nous pensons.

That raises a second question. What should that standard be? We believe that question has already been answered by Parliament in its passage of the Bank Act and the Canada Elections Act.

Permit me to elaborate. The absence of the federal Parliament from defining in the CBCA who may be an auditor or accountant under the act means that anyone can audit a federally incorporated company in some jurisdictions. In British Columbia, for example, anyone can perform an audit of a CBCA company, qualified or not. That should not be permissible. It places the public interest at risk. Investors and third parties ought to be assured that auditors meet a minimum standard across Canada and that the financial information audited or prepared by them is reasonably reliable.

In order to remove any doubt about who can prepare audits or perform other accounting services under the CBCA, we are proposing the enactment of legislative amendments that more precisely define the term "auditor."

We have proposed draft language for these amendments at page 3 of our brief. Essentially, our proposed amendments would accomplish several purposes. First, business operators who carry on business under the provisions of the CBCA would be obligated to select a qualified accountant who belongs to any of the three professional organizations in Canada.

Second, the act would conform with other important pieces of federal legislation that define "auditor" in a manner consistent with our proposed amendments. I refer specifically to the Canada Elections Act, the Bank Act, the North American Free Trade Agreement Act, and the Trust and Loan Companies Act, to name a few.

These amendments would serve to overcome what is now a barrier to the mobility provisions contained in the Agreement on Internal Trade, which was signed by all provincial and territorial governments in 1994. We know the federal government supports the AIT in letter and in spirit. The Minister of Industry, who played an integral role in the negotiation of the agreement, would want to ensure that provincial legislation does not prevent a public accountant, qualified anywhere in Canada, from serving as an auditor for a federally incorporated company.

The second issue I wish to raise deals more with regulations pursuant to the CBCA. I recognize that the regulations are not formally under scrutiny here, but many of the substantive policies are found there.

Given the broader policy implications of this particular concern, I trust that you will indulge us in this intervention. I am referring specifically to the fact that the current act and the bill before us provide, through regulation, that financial statements prepared under the provisions of the CBCA must conform to the standards

Cela nous amène à nous poser une deuxième question. Quel doit être la norme imposée? Nous estimons que le Parlement a déjà répondu à cette question lorsqu'il a adopté la Loi sur les banques et la Loi électorale du Canada.

Je m'explique. Le fait que le Parlement fédéral ait omis de préciser dans la définition figurant dans la LCSA qui peut être comptable ou vérificateur aux termes de cette loi signifie que n'importe qui dans certaines provinces peut vérifier les comptes d'une société constituée selon le régime fédéral. En Colombie-Britannique, par exemple, que l'on soit qualifié ou non, n'importe qui peut vérifier les comptes d'une société aux termes de la LCSA. Ce ne devrait pas être autorisé. L'intérêt public est en jeu. Les investisseurs et les tiers devraient avoir la garantie que les vérificateurs comptables aient un minimum de qualification au Canada et que l'on puisse raisonnablement se fier aux documents financiers vérifiés ou préparés par eux.

Pour écarter tout doute au sujet des personnes qui peuvent procéder à des vérifications comptables ou effectuer d'autres services de comptabilité aux termes de la LCSA, nous proposons l'adoption d'amendements législatifs définissant plus précisément le terme de «vérificateur».

Nous avons proposé une formulation de ces amendements à la page 3 de notre mémoire. En substance, les amendements ainsi proposés répondraient à plusieurs objectifs. Pour commencer, les entrepreneurs qui exercent des activités en vertu des dispositions de la LCSA seraient obligés de retenir les services d'un comptable qualifié appartenant à l'une des trois organisations professionnelles du Canada.

En second lieu, la loi serait conforme à d'autres textes importants de la législation fédérale qui définissent le terme de «vérificateur» comme nous le faisons dans les amendements que nous proposons. Je veux parler plus précisément de la Loi électorale du Canada, de la Loi sur les banques, de l'Accord de libre-échange nord-américain et de la Loi sur les sociétés de fiducie, entre autres.

Ces amendements permettraient de surmonter ce qui constitue à l'heure actuelle un obstacle à la mobilité prévue par les clauses de l'Accord sur le commerce intérieur, qui a été signé par les gouvernements de l'ensemble des provinces et des territoires en 1994. Nous savons que le gouvernement fédéral appuie la lettre et l'esprit de l'ACI. Le ministre de l'Industrie, qui a joué pleinement son rôle lors de la négociation de cet accord, voudra s'assurer que la loi provinciale n'empêche pas un comptable public, qualifié partout au Canada, d'agir en qualité de vérificateur d'une société constituée sous le régime fédéral.

La deuxième question que je tiens à évoquer porte plutôt sur la réglementation adoptée au titre de la LCSA. Je reconnaiss que ce n'est pas la réglementation qui est effectivement examinée ici, mais c'est là que l'on trouve nombre de politiques établies sur les questions de fond.

Etant donné les répercussions de ce point en particulier sur les politiques globales, je compte bien que vous tiendrez compte de cette intervention. Je veux parler plus précisément du fait que la loi actuelle et que le projet de loi que nous avons devant nous disposent, par voie de réglementation, que les états financiers

set out in the handbook of the Canadian Institute of Chartered Accountants.

We are not flagging this matter to criticize the handbook or its contents. CGA Canada has no quarrel whatsoever with those standards. However, we do wish to use this opportunity to promote a policy discussion relating to the adoption in Canada of international accounting and auditing standards that are more in keeping with existing trends in the new global economy.

What does that mean? To respond briefly, adopting a set of accounting and auditing standards that cross national boundaries will allow Canadian companies to avoid the compliance costs associated with restating financial information for foreign jurisdictions in order to conform to a different set of standards. For investors, it would mean transparency and comparability of financial information in what is, irrefutably, a global marketplace.

The International Accounting Standards Committee, in cooperation with the International Organization of Securities Commissions, has been labouring to create and gain support for a core set of IASC standards. The major components of these were completed in 1998.

Convergent standards are gaining support around the world. Recent supportive statements are noted in our brief from David Brown, Chairman of the Ontario Securities Commission, and Arthur Levitt, Chairman of the United States Security and Exchange Commission, among others.

CGA Canada commissioned a report, which was published last September, entitled, "The Case for International Accounting Standards." That report detailed the many benefits of adopting IASC standards. There are many other indications that momentum is building in favour of harmonized standards.

We are not suggesting that Canada abandon its own generally accepted accounting principles. We recognize that there will always be national idiosyncrasies, such as tax matters, that require specific national treatment.

We believe that Canada has an important decision to make in this area. We have asked the Minister of Industry to refer this matter to this committee for in-depth study. We hope you will agree that you are well placed to provide a useful forum for such a policy debate and that you will join us in urging him to place the matter before you.

Thank you for your attention. I am at your disposal for any question that you may have.

rédigés aux termes des dispositions de la LCSA doivent se conformer aux normes établies dans le manuel de l'Institut canadien des comptables agréés.

Nous ne soulevons pas cette question pour critiquer le manuel ou son contenu. L'ACGAC ne trouve absolument rien à redire à ces normes. Nous voudrions cependant saisir cette occasion pour lancer un débat d'orientation politique portant sur l'adoption au Canada des normes internationales de comptabilité et de vérification plus conformes à l'évolution récente de l'économie mondiale.

Qu'entendons-nous par là? Pour répondre brièvement, l'adoption d'un ensemble de normes de comptabilité et de vérification dépassant le cadre de nos frontières permettra aux entreprises canadiennes d'éviter les frais d'adaptation dus à l'obligation de changer la présentation des renseignements financiers dans les pays étrangers de manière à se conformer à des normes différentes. Pour les investisseurs, il en résulterait davantage de transparence et la possibilité de comparer des renseignements financiers sur un marché qui est de toute évidence mondial.

Le comité international de normalisation et de comptabilité, en collaboration avec l'Organisation internationale des commissions des valeurs mobilières, s'est efforcé d'élaborer et de faire adopter un ensemble de normes CINC de base. Les principaux éléments ont été achevés en 1998.

La convergence des normes bénéficie d'appuis de plus en plus nombreux dans le monde. Nous relevons dans notre mémoire qu'entre autres, David Brown, président de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, et Arthur Levitt, président de la Security and Exchange Commission des États-Unis, ont fait récemment des déclarations favorables.

L'ACGAC a commandé un rapport, publié en septembre dernier, qui s'intitule «The Case for International Accounting Standards.» Ce rapport expose en détail les nombreux avantages de l'adoption des normes CINC. On voit à bien d'autres signes que la campagne en faveur de l'harmonisation des normes prend de plus en plus d'ampleur.

Nous ne préconisons pas l'abandon par le Canada de ses propres principes comptables généralement acceptés. Nous reconnaissons qu'il y aura toujours des particularismes nationaux, en matière fiscale, par exemple, qui exigent un traitement national particulier.

Nous considérons que le Canada a une décision importante à prendre en la matière. Nous avons demandé au ministre de l'Industrie de renvoyer cette question devant le comité pour qu'elle soit étudiée en profondeur. Nous espérons que vous conviendrez avec nous que vous êtes bien placé pour offrir une tribune utile à un tel débat de politique et que vous vous joindrez à nous pour inciter le ministre à soumettre cette question à votre examen.

Merci de votre attention. Je suis prêt à répondre à toutes les questions que vous voudrez me poser.

**Senator Tkachuk:** You said earlier that anyone can perform an audit in British Columbia. Are you talking about audits of public companies or private companies?

**Mr. Hryciuk:** I refer to companies under the CSBA.

**Senator Tkachuk:** So it could be both?

**Mr. Hryciuk:** Yes, it could be both.

**Senator Tkachuk:** That means a public accountant can also do an audit of a private company, for example, and claim it is an audit; is that right?

**Mr. Hryciuk:** I am not sure what you mean by "public accountant." Do you mean any public accountant?

**Senator Tkachuk:** Yes.

**Mr. Hryciuk:** Yes.

**Senator Tkachuk:** However, not necessarily a chartered accountant; is that right?

**Mr. Hryciuk:** That is right; nor a certified general accountant.

**Senator Tkachuk:** Just who in your opinion should perform an audit?

**Mr. Hryciuk:** We believe that the right to audit should be restricted to members of the three professional accounting bodies, those who are members of the Canadian Institute of Chartered Accountants, the Certified General Accountants Association and certified management accountants.

**Senator Tkachuk:** Are there any public companies of which you are aware that do not use any one of those three?

**Mr. Hryciuk:** There are none that I know of.

**Senator Tkachuk:** What is the difference, then?

**Mr. Hryciuk:** Our concern is that the public interest be protected; and, rather than wait for that eventuality to occur, we are at a stage within the context of the discussion of this bill that the precise definition could ensure that it would never occur.

**Senator Tkachuk:** So far as I know, it has never occurred. My point is that, if it is a public company, the accountant has to reveal if he or she is a member of one of these three bodies. They do that to keep public confidence, otherwise it might hurt the company or themselves. They will not do that. What do you care if my private company decides to do an audit using my mother, for example? What is the difference? I do not have to pay her as much and it will get done. It does not matter to me; it is my own company and it is private.

**Mr. Hryciuk:** Senator, I assume from your question that your mother is not a member of one of the three accounting bodies.

**Senator Tkachuk:** That is right.

**Mr. Hryciuk:** The issue is that financial statements are produced for more than just your own personal use. They are used by third parties. They need to have some assurance that those

**Le sénateur Tkachuk:** Vous venez de nous dire que n'importe qui peut procéder à une vérification en Colombie-Britannique. S'agit-il des vérifications des sociétés publiques ou des sociétés privées?

**M. Hryciuk:** Je me réfère aux sociétés qui relèvent de la LCSA.

**Le sénateur Tkachuk:** C'est donc possible dans les deux cas?

**M. Hryciuk:** Oui, c'est possible dans les deux cas.

**Le sénateur Tkachuk:** Un comptable public peut donc procéder à la vérification d'une société privée, par exemple, et alléguer qu'il s'agit d'une vérification; c'est bien ça?

**M. Hryciuk:** Je ne sais pas très bien ce que vous entendez par «comptable public». Voulez-vous dire n'importe quel comptable public?

**Le sénateur Tkachuk:** Oui.

**M. Hryciuk:** Oui.

**Le sénateur Tkachuk:** Sans qu'il s'agisse nécessairement, toutefois, d'un comptable agréé; c'est bien ça?

**M. Hryciuk:** C'est bien ça; ni d'un comptable général agréé.

**Le sénateur Tkachuk:** Qui à votre avis doit pouvoir procéder à une vérification comptable?

**M. Hryciuk:** Nous estimons que ce droit doit être réservé aux membres des trois ordres comptables professionnels, soit l'Institut canadien des comptables agréés, l'Association des comptables généraux agréés du Canada et l'Organisation des comptables en management accrédités.

**Le sénateur Tkachuk:** Connaissez-vous des sociétés publiques qui ne font pas appel à ce genre de comptables?

**M. Hryciuk:** Aucune à ma connaissance.

**Le sénateur Tkachuk:** Quelle est la différence, alors?

**M. Hryciuk:** Nous voulons protéger le public et plutôt qu'attendre une telle éventualité nous préférons, au stade où en est la discussion de ce projet de loi, qu'une définition précise évite que cela puisse se produire.

**Le sénateur Tkachuk:** À ma connaissance, cela ne s'est jamais produit. Ce que je tiens à dire, c'est que lorsqu'il s'agit d'une société publique, le comptable doit indiquer qu'il est membre de l'un de ces trois ordres. Il le fait pour s'assurer de la confiance du public, sinon il pourrait en résulter un préjudice pour lui-même ou pour l'entreprise. Il se gardera d'agir autrement. En quoi cela vous concerne-t-il si ma société privée décide de confier sa vérification comptable à ma mère, par exemple? Où est la différence? J'aurais moins à la payer et le travail sera fait. Cela m'est égal; c'est ma propre société et elle est privée.

**M. Hryciuk:** D'après votre question, sénateur, on peut penser que votre mère n'est pas membre de l'un de ces trois ordres comptables.

**Le sénateur Tkachuk:** Vous avez raison.

**M. Hryciuk:** Le problème, c'est que les états financiers ne sont pas élaborés uniquement pour votre usage personnel. Ils servent à des tiers. On a besoin d'avoir la garantie que ces états financiers

financial statements have been prepared by a properly qualified individual on a proper basis. That is the main thrust of an audit engagement.

**Senator Fitzpatrick:** Do you have a breakdown of audits performed in British Columbia by chartered accountants, certified general accountants, and general management accountants?

**Mr. Hryciuk:** No. I do not have that breakdown. In British Columbia, in terms of everyday businesses, certified general accountants and chartered accountants probably do 90 per cent to 95 per cent. For public companies it would be different.

**Senator Kroft:** I am not wishing to invite a lot of detail in answer to the question I am about to ask, but could you highlight the most significant differences between the education and training of those in the three categories?

**Mr. Hryciuk:** Are you referring to the educational models of the three professional accounting bodies?

**Senator Kroft:** I do not wish to burden you with a long explanation. However, could you touch on what the public might see as the essential differences?

**Mr. Hryciuk:** Depending on which jurisdiction you are in, I am not sure that the public generally recognizes the difference. From an educational standpoint, the Certified General Accountants Association of Canada offers an at-distance educational program consisting of various levels. The program is approximately five and one-half years to six years in duration, if there are no transfer-in type of credits. In addition to that, there is a requirement that to obtain the designation each student must have a university degree upon completion. That is subject to the successful completion of what we call the pace examinations, which are a series of examinations to assure professional competency.

I know that representatives of the CICA are here. I hope that they will forgive me if I misstate their process. My understanding is that, generally speaking, to enter into their school of accountancy requires a bachelor's degree. To go through the school of accountancy takes approximately two years. They write uniform final examinations, as well as attaining certain experience, as do the certified general accountants.

I must be honest, senator, with regard to the certified management accountant stream. I am not sure it has changed a great deal over the last several years. I am not entirely sure where they have landed. It does entail entry into a professional level. Suffice it to say that I do not know enough about it to give you much detail.

**Senator Kroft:** In any case, it is not fair to press you on someone else's business.

With respect to the performance of the audit function, are you aware of any major difference in course work or training work that is not part of the package or curriculum of your training?

ont été élaborés dans les formes par une personne qualifiée. C'est le fondement du contrat de vérification.

**Le sénateur Fitzpatrick:** Pouvez-vous nous dire quel est le pourcentage des vérifications comptables effectuées en Colombie-Britannique par les comptables agréés, les comptables généraux agréés et les comptables en management accrédités?

**M. Hryciuk:** Non, je ne connais pas cette répartition. En Colombie-Britannique, pour l'ensemble des entreprises, les comptables généraux accrédités et les comptables agréés représentent probablement 90 à 95 p. 100 du total. Pour les sociétés publiques, ça doit être différent.

**Le sénateur Kroft:** Sans trop entrer dans les détails, pourriez-vous nous dire quelles sont les principales différences qui caractérisent les études et la formation du personnel appartenant à chacune de ces trois catégories?

**M. Hryciuk:** Vous voulez parler du type de formation dans ces trois corps de la profession comptable?

**Le sénateur Kroft:** Je ne veux pas que vous vous lanciez dans une longue explication. Pourriez-vous cependant nous dire quelles vont être éventuellement les différences essentielles aux yeux du public?

**M. Hryciuk:** Selon la province, je ne suis pas sûr que le grand public puisse faire la différence. Sur le plan des études, l'Association des comptables généraux agréés du Canada dispense un programme de télenseignement à différents niveaux. La durée des études est de cinq ans et demi environ et il n'y a pas de transfert de crédits. De plus, pour obtenir sa qualification, l'étudiant doit avoir obtenu au bout de ses études un diplôme universitaire. Il lui faut aussi bien sûr passer avec succès les épreuves de ce que l'on appelle le contrôle continu, soit une série d'exams attestant de sa compétence professionnelle.

J sais que les représentants de l'ICCA sont ici. J'espère qu'ils me pardonneront si j'expose mal leur formation. Si j'ai bien compris, il faut de manière générale avoir un diplôme de licence pour entrer dans leur école comptable. La durée des études est d'environ deux ans. Pour devenir un comptable agréé, il faut passer un examen final, uniforme dans tout le pays, et avoir acquis par ailleurs une certaine expérience.

Je dois vous avouer, sénateur, que je ne sais pas très bien comment ça se passe pour les comptables en management accrédités, car la formation a peut-être beaucoup changé ces dernières années. Je ne sais pas exactement où ils en sont. Il leur faut évidemment avoir suivi une formation professionnelle. Je dois vous dire que je n'en sais pas assez pour entrer dans les détails.

**Le sénateur Kroft:** Quoi qu'il en soit, il n'est pas juste de vous interroger sur ce qui ne relève pas de votre ressort.

Pour ce qui est de l'exercice des vérifications comptables, savez-vous s'il y a d'énormes différences au niveau des cours ou de la formation et s'il y a des choses qui ne font pas partie de votre programme?

**Mr. Hryciuk:** No. As I said, our organization provides various levels of training. Included in those is a focus on the auditing component. We believe very strongly that our method of training equal to anyone else's in terms of preparing our members for audit engagement.

**Senator Furey:** Thank you, gentlemen, for coming this evening to share your views.

In your presentation, you endorsed the movement of substantive provisions from the act to the regulations to deal with rapid changes. However, you then went on to say that you would like to see new regulations thrown back at Parliament for overseeing. How would that speed up the process?

**Mr. Hryciuk:** As the brief sets out, we believe it is important in the rapidly changing economy and environment for it to be able to react quickly. We realize, as an interim step at least, that those regulations going back through Parliament would ensure appropriate debate and consideration. Therefore, while that may not be the most effective and efficient way of doing it, we believe it is a prudent way to proceed at this time.

**Senator Furey:** Even at the expense of the original purpose of transferring substantive provisions from the act to the regulations in order to speed up the process?

**Mr. Hryciuk:** Yes, at this point in time.

**Senator Hervieux-Payette:** With regard to harmonization standards, every year I attend an international conference with accountants and lawyers who come from around the world. I must tell you that we are very far from harmonizing. If we were to start to harmonize, we should start the process with lawyers who belong to different bars and who are not able to practice in every province. When it comes to the international aspect, even though I subscribe to that view, I have to ask myself this question: If I were a bank or I wanted to acquire a company, would I perform the auditing with my own people or would I use others, especially if I were to acquire a company outside the country?

Regardless of the training — CA, CGA or CMA, would you feel comfortable in not bringing your own team in to examine the books of the company yourself? Would you just trust others and lend them, say, \$100 million on the signature of a CA or a CGA?

**Mr. Hryciuk:** Senator, I don't have \$100 million to give to anyone, but I understand your question.

The answer is that harmonization of the standards is being driven by market forces, more than anything else. Even with harmonized standards throughout, the requirements of lenders and other interested parties would be for just as much vigilance as is

**M. Hryciuk:** Non. Je vous le répète, notre organisation dispense différents niveaux de formation. Il y a entre autres une formation spécialisée en vérification comptable. Nous sommes tout à fait convaincus que nos membres sont aussi bien préparés que les autres à la vérification comptable dans le cadre de notre formation.

**Le sénateur Furey:** Merci, messieurs, d'être venus cet après-midi nous faire part de votre point de vue.

Vous avez appuyé dans votre exposé le transfert de certaines dispositions de fond de la loi, qui sont incorporées à la réglementation pour tenir compte de l'évolution rapide du monde des entreprises. Toutefois, vous nous avez dit ensuite que vous aimiez que les nouveaux règlements soient renvoyés à l'examen du Parlement. En quoi la procédure en serait-elle accélérée?

**M. Hryciuk:** Comme nous le précisons dans notre mémoire, nous estimons qu'il est important, dans un monde et au sein d'une économie qui évoluent rapidement, de pouvoir vite réagir. Nous comprenons que dans un premier temps, du moins, le fait de renvoyer ces règlements devant le Parlement nous garantira qu'ils seront débattus et examinés comme il se doit. Même si ce n'est peut-être pas la façon de procéder la plus efficace et la plus pratique, nous considérons cependant que c'est la solution la plus sage pour l'instant.

**Le sénateur Furey:** Même si cela s'oppose à l'objectif original, qui était de transférer les dispositions de fond de la loi et de les incorporer aux règlements pour accélérer la procédure?

**M. Hryciuk:** Oui, dans un premier temps.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Pour ce qui est de l'harmonisation des normes, j'assiste tous les ans à une conférence internationale regroupant des comptables et des avocats venus du monde entier. Je dois vous dire que l'harmonisation n'est pas pour demain. Si nous décidions d'harmoniser, il faudrait commencer par les avocats, qui appartiennent à des barreaux différents et qui ne peuvent pas exercer dans toutes les provinces. À l'échelle internationale, même si je suis d'accord avec ce point de vue, il me faut me poser la question suivante: si j'étais une banque ou si je voulais acheter une entreprise, est-ce que je ferais faire la vérification comptable par des gens de chez moi ou est-ce que j'aurais recours à d'autres, surtout si j'étais sur le point d'acheter une entreprise à l'étranger?

Quelle que soit la formation — qu'il s'agisse d'un CA, d'un CGA ou d'un CMA, est-ce que vous ne vous sentiriez pas plus à l'aise de faire venir votre propre équipe pour examiner vous-même la comptabilité de l'entreprise? Allez-vous faire simplement confiance à d'autres et prêter par exemple 100 millions de dollars sur la signature d'un CA ou d'un CGA?

**M. Hryciuk:** Sénateur, je n'ai pas 100 millions de dollars à donner à qui que ce soit, mais je comprends votre question.

Je vous répondrai que ce sont les forces du marché qui avant tout dictent l'harmonisation des normes. Si toutes les normes étaient harmonisées, les prêteurs et autres parties intéressées exigeraient tout autant de vigilance qu'à l'heure actuelle, mais ces

the case today, but those requirements would be presented in a slightly different format that would be consistent across economies around the world.

**Senator Hervieux-Payette:** We deal with professions who come under provincial jurisdiction. How far have the provinces come with this integration? Is it only British Columbia that now recognizes CGA and CA to be on an equal footing?

**Mr. Hryciuk:** Other provinces do so, namely, Alberta, Newfoundland, Saskatchewan and New Brunswick. I am sure the committee is aware that there are certain turf wars. Those will no doubt continue to the glee of Mr. Fraser and other lawyers.

**Senator Hervieux-Payette:** I just wanted to underline that we, alone, certainly do not have the power to resolve that issue. It is beyond the federal government's authority. I do wish the provinces would come up with more liberalization in terms of professions, whether for CAs or lawyers or others. There are big barriers between provinces in respect of many professions. Only the engineers have come to an agreement, even on a worldwide basis, so it is much easier for them practise their profession in various countries and still be recognized by the local legislation.

**Mr. Ian Fraser, Legal Counsel, Certified General Accountants Association of Canada:** Having had my name taken in vain, I suppose I should interject. The proposed definition of "auditor" does not intrude on any area of provincial jurisdiction. It simply does what has been done in the Bank Act and the Canada Elections Act. It is the same language and proposals. No solution to the problem of interprovincial mobility can be found in this legislation. It was not the intention of our proposal to try to solve that problem.

**Senator Fitzpatrick:** On the definition of "auditor." I take it you are suggesting a standard or test to allow a CA, a CGA or an MA to be tested and then to advertise that qualification as an auditor. I asked you earlier about the proportion of CAs and CGAs who carry out audits. Most people seem to believe that CAs carry out audits, but if that is incorrect, I would be interested in knowing that.

I would also be interested in knowing whether you want a standard or a test that allows the qualification of auditor for three of the accounting organizations.

**Mr. Hryciuk:** Yes, senator, to answer your question, there are CGAs doing audits. We are saying that a minimum standard is needed. That minimum standard is found in the wording we have proposed, that is, membership in one of the three professional accounting bodies. That is consistent with the legislation of the Bank Act, the Canada Elections Act, and the North American Free Trade Agreement Act. There is no additional requirement, but membership in those bodies should be the minimum.

exigences seraient présentées dans un cadre légèrement différent qui serait uniforme dans tous les pays du monde.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Nous avons affaire à des professions qui relèvent des compétences provinciales. Où en sont les provinces au sujet de cette intégration? Est-ce que c'est uniquement en Colombie-Britannique que l'on met aujourd'hui sur le même pied les CGA et les CA?

**Mr. Hryciuk:** D'autres provinces le font aussi, soit l'Alberta, Terre-Neuve, la Saskatchewan et le Nouveau-Brunswick. Votre comité n'ignore certainement pas qu'il y a des guerres de paroisse. Cela va certainement se poursuivre pour le plus grand profit de M. Fraser et d'autres avocats.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Je tenais simplement à souligner que nous n'avons certainement pas le pouvoir de résoudre à nous seuls cette question. Elle déborde des compétences du gouvernement fédéral. J'aimerais bien que les provinces se montrent plus libérales vis-à-vis des professions comme les CA, les avocats ou autres. De gros obstacles sont érigés entre les provinces pour nombre de professions. Seuls les ingénieurs en sont arrivés à un accord, et même d'ailleurs au niveau mondial, de sorte qu'il leur est plus facile d'exercer leur profession dans différents pays tout en étant agréés par la législation locale.

**M. Ian Fraser, conseiller juridique, Association des comptables généraux agréés du Canada:** Puisque l'on fait référence à moi, j'imagine qu'il me faut intervenir ici. La définition de «vérificateur» qui est proposée n'empêche sur aucun domaine de compétence provinciale. Il s'agit simplement ici de faire ce que l'on a fait dans la Loi sur les banques et dans la Loi électorale du Canada. C'est la même formulation et les mêmes propositions. Cette législation n'apporte aucune solution au problème de la mobilité entre les provinces. Nous n'avions pas l'intention dans notre projet de résoudre ce problème.

**Le sénateur Fitzpatrick:** Pour ce qui est de la définition de «vérificateur», je suppose que vous préconisez l'élaboration d'une norme ou d'un test pour vérifier la compétence d'un CA, d'un CGA ou d'un CMA afin de pouvoir en informer le public. Je vous ai demandé tout à l'heure quel était le pourcentage de CA et de CGA qui procédaient à des vérifications. La plupart des gens semblent penser que ce sont les CA qui font les vérifications mais, si c'est faux, j'aimerais le savoir.

J'aimerais aussi savoir si vous voulez qu'un test ou qu'une norme atteste de la qualification des vérificateurs appartenant à l'une des trois organisations comptables.

**Mr. Hryciuk:** Oui, sénateur, pour répondre à votre question, il y a des CGA qui font des vérifications comptables. Nous disons qu'une qualification minimum est nécessaire. Elle ressort de la formulation que nous avons proposée, à savoir qu'il faut appartenir à l'un des trois ordres comptables. C'est conforme aux dispositions législatives qui figurent dans la Loi sur les banques, la Loi électorale du Canada et l'Accord de libre-échange Nord américain. Il n'y a pas d'autres exigences, mais l'appartenance à l'une de ces trois organisations devrait être un minimum.

**The Chairman:** I now call on the witnesses from the Canadian Bar Association. Please proceed.

**Ms Joan Bercovitch, Senior Director, Legal and Governmental Affairs, Canadian Bar Association:** Honourable senators, as you are aware, the Canadian Bar Association has played a role through consultation in the redesign of the CBCA. That role is consistent with the overall mandate to participate in the improvement of the law and in the administration of justice. Our submissions today are also consistent, we hope, with that objective.

Our brief will be presented by Mr. John McIninch, a senior corporate practitioner in Toronto who chairs the corporate law subcommittee of our National Business Law Section; and by Dr. Philip Anisman who is the former director of corporate research in the Department of Consumer and Corporate Affairs which was the precursor to the current Industry Canada. He was involved in the implementation of the original CBCA, and is a former law professor on corporate and securities law. Dr. Anisman currently practises in the area of corporate law and litigation in Toronto.

**Mr. John McIninch, Barrister and Solicitor, Torys, Canadian Bar Association:** Honourable senators, a comment was made earlier that many submissions on this bill have been fairly negative. That is true, but I think it is true because most of us are attempting to improve specific areas of the bill. As we tried to indicate perhaps unsuccessfully in our submission, we did not comment on the vast majority of provisions with which we agree.

**The Chairman:** I said to the earlier witness that her submission was a nice, refreshing surprise. That had nothing to do with your submission. Generally, the idea of coming here is to tell us what is wrong with a bill because, if it is good, there is no point in appearing before our committee.

**Mr. McIninch:** Along those lines, I would comment on the provision on financial assistance which reflects a remarkable improvement. It is the abolition of a regime which is a cumbersome and extremely expensive regime from a corporate point of view in terms of legal and accounting fees. That regime, to the best of my knowledge, having practised in the area for over 25 years, effectively protected no one.

To go back to Bill S-19, our subcommittee has been working for at least a decade on the CBCA and has, from time to time, made recommendations. Over the last two or three years, we have spent an inordinate amount of time addressing the 10 policy papers put out by Industry Canada.

Most of this work, as indicated in the brief, was done by the Canadian Bar Association in Ontario. The subcommittee is made up, as you could probably guess, of very busy legal practitioners. To compound the problem, those members are volunteers whom we call upon to donate their time.

**Le président:** Je demande maintenant aux représentants de l'Association du Barreau canadien de venir témoigner. Vous avez la parole.

**Mme Joan Bercovitch, directrice principale, Affaires juridiques et gouvernementales, Association du Barreau canadien:** Honorable sénateurs, vous n'ignorez pas que l'Association du Barreau canadien a joué un rôle, lors des consultations, dans la refonte de la LCSA. Ce rôle est conforme à son mandat général, qui est de contribuer à faire avancer le droit et l'administration de la justice. Nous espérons que notre intervention d'aujourd'hui sera conforme à cet objectif.

Notre mémoire va être présenté par John McIninch, un avocat d'affaires chevronné de Toronto qui préside le Sous-comité sur le droit des sociétés au sein de notre Section nationale du droit commercial, ainsi que par Philip Anisman, l'ancien directeur de la recherche sur les entreprises au sein de l'ancien ministère de la Consommation et des Corporations qui était le prédecesseur du ministère actuel d'Industrie Canada. Il a pris part à la mise en œuvre de la LCSA d'origine et c'est un ancien professeur de droit des sociétés et des valeurs mobilières. M. Anisman exerce actuellement à Toronto dans le domaine du contentieux et du droit des sociétés.

**M. John McIninch, avocat, Torys, Association du Barreau canadien:** Honorable sénateurs, on a fait observer tout à l'heure que nombre d'interventions faites au sujet de ce projet de loi étaient assez négatives. C'est vrai, mais je pense que c'est parce que pour la plupart, nous cherchons à améliorer des dispositions précises du projet de loi. Comme nous nous sommes efforcés, peut-être maladroitement, de l'indiquer dans notre mémoire, nous n'avons fait aucun commentaire au sujet de la grande majorité des dispositions avec lesquelles nous sommes d'accord.

**Le président:** J'ai dit à un témoin précédent que son intervention nous causait une surprise bien agréable. Cela n'avait rien à voir avec votre intervention. De manière générale, lorsque les témoins se présentent ici, c'est pour nous dire que quelque chose ne va pas parce que, si tout dans le projet de loi est excellent, il n'y a aucune raison de comparaître devant notre comité.

**M. McIninch:** Dans cet ordre d'idées, j'aimerais signaler que l'on a fait des progrès remarquables au sujet de la disposition portant sur l'aide financière. Il s'agit de la suppression d'un régime encumbrant et qui amenait les entreprises à payer de lourds frais d'avocats et de comptabilité. J'exerce dans le domaine depuis plus de 25 ans et ce régime, autant que je puisse en juger, n'a jamais vraiment protégé personne.

Pour en revenir au projet de loi S-19, notre sous-comité travaille depuis au moins 10 ans sur la LCSA et a fait des recommandations à l'occasion. Ces deux ou trois dernières années, nous avons passé énormément de temps à répondre aux 10 documents d'orientation publiés par Industrie Canada.

La majeure partie de ce travail, nous le précisons dans notre mémoire, a été effectuée par l'Association ontarienne du Barreau canadien. Le sous-comité est composé, comme vous pouvez l'imaginer, d'avocats praticiens qui sont par ailleurs très occupés. Le problème se complique du fait que les membres de ce comité

Given those facts, we did spend two or three years and literally thousands of hours responding to the policy papers. We had great difficulty with the time period afforded to us to comment on Bill S-19. I need not repeat it for the benefit of those in this room, but this is a very important bill. We would like another couple of weeks to make a more complete and a less hurried response. That would allow us to improve the quality of our technical comments and to more fully digest and comment on the policy decisions which are implicit in Bill S-19.

**Senator Furey:** How long have you been involved in the process and were you not apprised of everything as you went along during the number of years you said you were involved?

**Mr. McIninch:** We were apprised as the papers went through. We were given about three weeks to make comments on Bill S-19. Our comments incorporated many of the recommendations contained in the policy papers, but many of those policy papers simply set out for our consideration one of 10 possible policy approaches.

The first time we were able to come to terms with and to see which policy alternative had been chosen and, equally important, how it had been implemented in terms of drafting, was when we received Bill S-19.

**Senator Furey:** Is it fair to say that, throughout the whole process, you were involved in that you had input and access to any proposed changes that were being discussed?

**Mr. McIninch:** We were not privy, of course, to the legislative plans or to the policy decisions behind them.

**Senator Furey:** The policy decisions?

**Mr. McIninch:** Yes.

**The Chairman:** We do have a problem with your submission, and I am pleased to have this opportunity to discuss with you how we can rectify the situation.

It is your right to submit 46 pages. We were given this yesterday. Your submission has 52 recommendations. I do not have a clue how we can handle your submission today because not one person here has read it. My executive assistant started reading it this morning, but there was simply no time to even begin to get into it. How do you suggest we proceed?

**Dr. Philip Anisman, Barrister & Solicitor, Canadian Bar Association:** The departmental officials have indicated a willingness to speak to us about the contents of our submission. Depending on your schedule, we would like, if possible, an extension of time before you go to clause-by-clause so that we may address the technical issues more fully with the department.

sont des bénévoles à qui nous demandons de donner volontairement leur temps.

Cela étant dit, nous avons consacré deux ou trois ans et littéralement des milliers d'heures aux documents d'orientation. Nous avons eu bien du mal à rédiger nos observations au sujet du projet de loi S-19 dans le temps qui nous était imparti. Il n'est pas besoin de le rappeler aux personnes ici présentes, mais il s'agit là d'un projet de loi très important. Nous aimerais disposer de deux semaines supplémentaires pour pouvoir apporter une réponse plus complète et moins précipitée. Cela nous permettrait d'améliorer la qualité de nos commentaires techniques et de mieux digérer et commenter les décisions d'orientation politique qui ressortent implicitement du projet de loi S-19.

**Le sénateur Furey:** Depuis combien de temps participez-vous à la procédure et n'avez-vous pas été mis au courant de tout ce qui se passait pendant le nombre d'années au cours desquelles vous dites avoir été impliqués?

**M. McIninch:** Nous avons été mis au courant à mesure que les documents ont été publiés. On nous a donné à peu près trois semaines pour faire nos commentaires au sujet du projet de loi S-19. Nous avons fait porter nos commentaires sur nombre de recommandations figurant dans les documents d'orientation politique, mais bien souvent il ne s'agissait chaque fois que de l'une des 10 possibilités envisagées.

Ce n'est qu'au moment où nous avons reçu le projet de loi S-19 que nous avons pu pour la première fois savoir quelle était la politique qui avait été retenue et, ce qui est tout aussi important, comment elle avait été formulée dans la loi.

**Le sénateur Furey:** Est-il juste de dire que tout au long de la procédure vous avez été appelés à intervenir et vous avez pris connaissance de tous les changements éventuels qui étaient en train d'être discutés?

**M. McIninch:** Nous n'avons pas été mis dans le secret, bien entendu, des projets législatifs ou des décisions d'orientation politique qui en étaient à l'origine.

**Le sénateur Furey:** Les décisions d'orientation politique?

**M. McIninch:** Oui.

**Le président:** Nous avons eu des difficultés au sujet de votre mémoire et je suis heureux d'avoir ici la possibilité d'en discuter avec vous afin de voir si nous pouvons corriger la situation.

Vous nous soumettez un mémoire de 46 pages, c'est votre droit. Vous nous l'avez remis hier. Il comporte 52 recommandations. Je n'ai aucun idée de la façon dont nous allons pouvoir l'aborder aujourd'hui, parce que personne n'a eu le temps de le lire. Mon adjoint administratif a entrepris de le lire ce matin, mais il n'a tout simplement pas eu le temps de l'assimiler. Comment voulez-vous que nous procédions?

**M. Philip Anisman, avocat, Association du Barreau canadien:** Les fonctionnaires du ministère se sont déclarés prêts à discuter avec nous du contenu de notre mémoire. En fonction de l'échéancier que vous avez prévu nous aimeraisons, si possible, bénéficier d'une prorogation pour pouvoir approfondir davantage certains points techniques avec le ministère avant que vous passiez à l'étude article par article.

I echo Mr. McIninch's remark that, while we were involved in the department's request for policy analysis, we never had an opportunity, prior to the publication of the bill, to address the method of implementing the policy actually selected by the department. There are drafting issues which affect policy implementation and effectiveness, and they are difficult to deal with. They require thought.

We propose today to have Mr. McIninch give you an overview. I would propose to supplement the brief, recognizing you have not been able to fully address it. In preparing for this session, we have come across more issues which we think are significant in terms of implementation, not necessarily basic policy. We request perhaps two to three weeks to give us and the department an opportunity to address the technical issues more fully.

**The Chairman:** You understand that the department, once it gives us this bill, wants it out "yesterday."

Perhaps we can accommodate you.

**Senator Kroft:** I want to make it clear that it is a problem for us, as the chairman has clearly stated, but we want to be fair to you and to the process. We have a parliamentary schedule. There are very few days before our summer recess, and we are conscious of our time constraints.

When did you receive the bill?

**Mr. Anisman:** Within the last month. We had to scramble to get it. Some of us got it off the Internet. I phoned the department the day after the announcement hit the press and they sent me a copy of the bill.

All members of our committee are involved in practice and we have heavy schedules. We received the bill less than a month ago. I would say.

**Senator Tkachuk:** I wish to make it clear that there is no great pressure. A suggested time frame may come from the minister or the department, but as far as our side is concerned, a thorough examination is needed. The fact that it took the Canadian Bar Association this amount of time to not complete but to get a good start on its response — and I might add this was done by volunteers — demonstrates how complexity of this bill.

From our point of view, we have lots of time. Parliament will go on in the spring and in the fall. We should be able to deal with this by fall and then send it to the House of Commons and they will deal with it then.

I believe, Mr. Chairman, you and I both agree that clause-by-clause on Thursday is not necessary, that we can deal with it in June. We do have some time to deal with the matter.

Je me joins à M. McIninch pour faire observer que si nous avons pris part aux analyses de politiques demandées par le ministère, nous n'avons jamais eu la possibilité, avant la publication du projet de loi, de nous pencher sur le mode d'application de la politique effectivement retenue par le ministère. Il y a des questions de formulation qui ont des incidences sur l'efficacité et l'application de la politique et qui sont difficiles à régler. Elles demandent réflexion.

Nous proposons aujourd'hui que M. McIninch vous fasse une présentation générale. Je propose que l'on complète ainsi le mémoire, en tenant compte du fait que vous n'avez pas pu pleinement en prendre connaissance. En nous préparant en prévision de cette séance, nous avons relevé d'autres questions qui nous paraissent importantes sur le plan de l'application et non pas nécessairement de la politique de base. Nous demandons qu'on nous accorde éventuellement deux ou trois semaines supplémentaires pour que nous puissions approfondir davantage les points techniques avec le ministère.

**Le président:** Vous savez que le ministère, lorsqu'il nous a confié l'examen de ce projet de loi, le voulait déjà pour «hier».

Nous pourrons peut-être vous donner satisfaction.

**Le sénateur Kroft:** Je tiens à préciser que cela nous crée des difficultés, comme l'a bien dit le président, mais nous voulons être justes envers vous et bien faire notre travail. Nous avons un calendrier parlementaire. Il nous reste très peu de jours avant les vacances d'été et nous sommes conscients du fait qu'il nous reste peu de temps.

Quand avez-vous reçu ce projet de loi?

**Mr. Anisman:** Le mois dernier. Nous avons dû nous battre pour l'obtenir. Certains d'entre nous l'ont consulté sur Internet. J'ai téléphoné au ministère le jour suivant l'annonce faite à la presse et l'on m'a fait parvenir une copie du projet de loi.

Tous les membres de notre comité pratiquent le droit et nous avons des journées chargées. Je dirai que nous avons reçu ce projet de loi il y a moins d'un mois.

**Le sénateur Tkachuk:** Je tiens à préciser qu'il n'y a pas urgence. Il est possible qu'un calendrier soit proposé par le ministre ou par son ministère mais, en ce qui nous concerne, il convient de procéder à un examen approfondi. S'il a fallu à l'Association du Barreau canadien tout ce temps pour donner un excellent début de réponse, sans toutefois parvenir à terminer le travail — et je dois ajouter qu'il a été accompli par des bénévoles — c'est bien la preuve que ce projet de loi est complexe.

Pour notre part, nous avons tout notre temps. Le Parlement va siéger au printemps et à l'automne. Nous aurons le temps de nous en occuper cet automne et nous le renverrons ensuite devant la Chambre des communes, qui se penchera alors sur ses dispositions.

Je pense, monsieur le président, que nous sommes tous deux d'accord pour dire qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une étude article par article jeudi et que nous pouvons nous pencher sur la question en juin. Il nous reste du temps pour l'aborder.

**Senator Kroft:** This committee has been preoccupied with doing it right. My question was designed to make sure that the process was fair to everyone.

**The Chairman:** I am not trying to be adversarial, but we do have an enormous amount of legislation coming our way that we must handle. I cannot give you a deadline. I would suggest, however, that you ought to be prepared to return within three weeks and, in the interim, if I hear you right, if you can meet with the departmental officials and cut down on your 52 recommendations, many of which, on a highly cursory look, seem very technical, such as replacing an "I" with an "O" or a period with a semicolon, that would be most helpful.

Our job is to deal with policy issues. We do not deal with technical amendments. You should be able to clear those with the department, and you have indicated that you think you can do that.

**Senator Kelleher:** Since our witnesses will return, I have what I consider to be helpful suggestions.

One, when you have had your discussions with the departmental officials, you will still, I presume, have many recommendations for us. It would be most helpful to this committee if you could prioritize some of them. At present, we do not know which recommendations are most important to you.

My second suggestion relates to the question I put to the representatives from the Ontario Securities Commission. We have received a great deal of correspondence and many people have appeared before us to speak to the revised wording of the particular subsection of section 137. They say it is not enough. The companies have told us that we do not need to expand it. In the past we have always looked to the CBA for assistance regarding legal drafting. It would be helpful if you could comment on this issue. I do not believe you have touched on it in your 52 recommendations.

**Mr. Anisman:** That is one of the provisions we did not address.

**Senator Kelleher:** I wish to give you a second chance to do that.

**The Chairman:** Give us your presentation. We will not take any questions. When you are ready to come back with a slimmed-down version of your brief, we will hear you. However, that will be within three weeks.

**Mr. McIninch:** From a structural point of view, we will separate what are, in our opinion, purely technical drafting corrections from matters of policy.

I would now ask Dr. Anisman to address one or two areas which have come up and which we did not have time to address previously, so you will have some forewarning of our concerns.

**Le sénateur Kroft:** Notre comité s'est efforcé de bien faire les choses. Ma question visait à s'assurer que la procédure soit juste pour tout le monde.

**Le président:** Je ne veux pas jouer les trouble-fête, mais nous avons une quantité de textes législatifs qui nous attendent et dont il faut nous occuper. Je ne peux pas vous fixer une date limite. Je vous conseille cependant d'être prêts à vous représenter dans trois semaines et dans l'intervalle, si je vous ai bien compris, vous aurez alors la possibilité de rencontrer les fonctionnaires du ministère et d'éliminer une partie de vos 52 recommandations dont un bon nombre, il suffit d'y jeter un coup d'œil, sont très techniques et consistent par exemple à remplacer un i par un o ou une virgule par un point-virgule. Ce serait très utile.

Notre travail consiste à aborder les questions de politiques. Nous ne nous occupons pas des modifications apportées sur des points de détail. Comme vous venez de nous l'indiquer, vous devriez être en mesure de régler ces questions avec le ministère.

**Le sénateur Kelleher:** Puisque les témoins reviendront plus tard, je vais faire un certain nombre de suggestions que je juge utiles.

Tout d'abord, après avoir discuté avec les fonctionnaires du ministère, j'imagine que vous aurez encore de nombreuses recommandations à nous faire. Il serait très utile pour le comité que vous en établissiez la liste par ordre de priorité. À l'heure actuelle, nous ne savons pas quelles sont les recommandations que vous considérez comme des priorités.

Ma deuxième suggestion renvoie à la question que j'ai posée aux représentants de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario. Nous avons reçu beaucoup de courrier et de nombreux témoins sont venus nous parler de la formulation révisée de l'article 137 en particulier. Ils nous disent que l'on ne va pas assez loin. Les entreprises nous disent de leur côté qu'il n'est pas nécessaire d'en faire davantage. Par le passé, nous avons toujours demandé à l'ABC de nous aider à formuler les dispositions législatives. Il serait bon que vous fassiez des commentaires sur ce point. Je ne pense pas que vous ayez abordé la question dans vos 52 recommandations.

**M. Anisman:** C'est l'une des dispositions que nous n'avons pas abordées.

**Le sénateur Kelleher:** Je veux vous en redonner la possibilité.

**Le président:** Présentez-nous votre exposé. Nous n'allons pas vous poser de questions. Lorsque vous serez prêt à nous présenter une version élagée de votre mémoire, vous reviendrez témoigner. Ce sera cependant dans un délai de trois semaines.

**M. McIninch:** Sur le plan de la présentation, nous ferons la distinction entre les questions de politiques et ce qui nous apparaît comme étant des questions de pure forme sur le plan de la formulation juridique.

Je vais maintenant demander à M. Anisman d'aborder une ou deux questions que nous n'avons pas eu le temps de traiter auparavant afin que vous ayez une première idée de nos préoccupations.

**Mr. Anisman:** There are four or five issues that we have noted in our subsequent review that are worth addressing. One is an issue that has been before you previously in a submission from the Canadian Bar Association. That is the question of proportionate liability.

Bill S-19 incorporates a number of recommendations made by the Canadian Bar Association, and the Canadian bar obviously supports it. There is one provision, however, that diverges from the Canadian Bar Association's recommendations and from the recommendations of this committee, and that is the provision defining sophisticated investors and distinguishing them from unsophisticated investors. This committee, the bar and the CICA recommended a net-worth test, and there were different views as to what the appropriate net-worth test should be. The bill adopts a wholly different test. It is based on the amount of investment of a particular investor in the corporation in question, and the draft regulations would set the amount at \$20,000.

We have some difficulty seeing a principle in that divergence. It does not address the question of sophistication or net worth in any way at all. What it does is impose an arbitrary level based on an investment in a specific corporation, which the regulations would peg at \$20,000. On the one hand, an investor who has that investment may have a net worth that is significantly above the \$500,000 recommended by the bar association, and yet that investor would be entitled to full compensation, and there would be no apportionment of liability. On the other hand, an investor who has a \$25,000 investment in the corporation would not be fully compensated, even though that may be the full net worth of the investor.

Our difficulty with the provision, apart from the divergence from prior recommendations of this committee and the entities that appeared before it, is that, so far as we can see, there is no rational policy basis impelling it that relates in any way to what you were looking for, which was to distinguish people who really need the protection of full compensation from those who can participate in the more sophisticated balance that you drew with respect to proportionate liability.

The second issue that I would identify relates to insider trading. I would echo what Ms Wolburgh-Jenah said earlier. It has been very clear in the history of our insider trading legislation and takeover bid regulation that offerors are entitled to buy shares in a company they intend to make a bid for, so long as they are buying on the basis of their own plans, because those are developed by them, they are not abusing anyone, they are not using anyone else's confidential information. If there is any ambiguity in the bill with respect to that — and there is — that should be clarified; and we will attempt to address **this issue** with the department soon.

The other issue that we have identified in our submission with respect to insider trading is the question of the scope of liability. There has long been a debate about whether an insider who trades in shares of a public company in an active market should be liable only to the person who, by chance, happens to be the direct

**M. Anisman:** Quatre ou cinq points que nous avons relevés lors de notre examen ultérieur méritent d'être soulignés. L'un d'entre eux a déjà été évoqué dans un mémoire de l'Association du Barreau canadien. Il s'agit de la responsabilité proportionnelle.

Le projet de loi S-19 reprend un certain nombre de recommandations faites par l'Association du Barreau canadien et bien évidemment le barreau y est favorable. Il y a cependant une disposition qui s'écarte des recommandations de l'Association du Barreau canadien ainsi que des recommandations de votre comité, c'est celle qui définit les investisseurs avertis et qui les distingue des autres. Votre comité, le barreau et l'ICCA avaient recommandé que l'on tienne compte de la valeur nette du portefeuille, et les opinions divergeaient à ce sujet. Le projet de loi retient un critère tout à fait différent qui porte sur le montant investi par la personne en question dans la société considérée, le projet de réglementation fixant ce montant à 20 000 \$.

Nous voyons mal ce qui justifie ce changement. Il n'a absolument rien à voir avec les connaissances de l'investisseur ou la valeur nette de son portefeuille. On ne fait que fixer un montant arbitraire correspondant à un investissement dans une société donnée, que la réglementation va fixer à 20 000 \$. D'un côté, un investisseur qui n'atteint pas ce montant pourra avoir un portefeuille dont la valeur nette est largement supérieure aux 500 000 \$ recommandés par l'association du barreau et il n'en pourra pas moins prétendre à être pleinement indemnisé sans partage de responsabilités. D'un autre côté, un investisseur ayant placé 25 000 \$ dans la société ne sera pas pleinement indemnisé même si la valeur nette de son portefeuille se résume à cela.

Le reproche que nous faisons à cette disposition, en plus d'écartez des recommandations antérieures de votre comité et des organismes qui ont comparu devant vous, c'est qu'autant que nous puissions en juger, rien ne la rattache rationnellement à l'objectif que vous vous étiez fixé, soit de faire une distinction entre ceux qui ont besoin de la protection que confère une pleine indemnisation et ceux qui peuvent être assujettis à l'équilibre plus complexe qui ressort de la responsabilité proportionnelle que vous avez instaurée.

Le deuxième point que je relève porte sur les transactions d'initié. J'irai dans le sens de ce qu'a dit tout à l'heure Mme Wolburgh-Jenah. Il ressort très clairement de l'application qui a été faite par le passé de notre législation sur les transactions d'initiés et de la réglementation des offres d'achat que celui qui fait une offre d'achat est fondé à acheter les actions de la société sur laquelle il entend faire une offre dans la mesure où il les achète en fonction de ses propres projets, parce que c'est lui qui les a élaborés, parce qu'il ne trompe personne et parce qu'il ne se sert aucunement d'une information confidentielle. Au cas où il y aurait une ambiguïté dans le projet de loi à ce sujet — et il y en a une — il convient de l'écartez et nous nous efforcerons de régler bientôt ce problème avec le ministère.

Nous avons aussi relevé dans notre mémoire un problème au sujet de l'étendue de la responsabilité en ce qui a trait aux transactions d'initiés. Voilà longtemps qu'on discute pour savoir si un initié qui transige les actions d'une société cotée en bourse sur un marché actif ne doit être responsable qu'envers la personne

purchaser of the shares sold by the insider, let us say, if that can be proved, or whether there should be a general form of market liability. There has been a debate about whether the current CBCA imposes one or the other. Most people think the current CBCA requires privity. In an article I wrote when I was director of corporate research in the department, I suggested that the CBCA is susceptible to an interpretation that permits market liability and that it should be interpreted that way. The current draft in Bill S-19 does not address that issue with respect to liability for direct trading by an insider. In other words, it leaves the CBCA as it was with the same open question, and it is an important question.

**The Chairman:** Are there not precise rules as to how an insider can buy or sell?

**Mr. Anisman:** No, quite frankly, there are not. There are general prohibitions as to when an insider can and cannot buy and sell. Some companies have precise rules.

**The Chairman:** Are we not saying the same thing?

**Mr. Anisman:** I am not sure we are, senator.

**The Chairman:** I have been an insider seven or eight times, and there were openings and there were not openings. After a quarterly report comes out, there are 10 days, or whatever it is. Are those rules not precise?

**Mr. Anisman:** Those are not law. What I think you are talking about are the corporate policies adopted by public companies.

**The Chairman:** Are you saying there is no law on it?

**Mr. Anisman:** There is law. There is a prohibition against trading by an insider when the insider has material, undisclosed information, and there is the determination of when it is and when it is not. Corporations frequently adopt policies to guide their officers and other insiders, but that is about all there is.

**The Chairman:** Many companies have compliance officers, and would send a memo to directors that were considering buying X, informing them that they cannot buy or sell before a certain time.

**Mr. Anisman:** Yes.

**The Chairman:** Is that a purely internal mechanism?

**Mr. Anisman:** It is an internal mechanism designed to ensure that the law is followed when the corporation is planning to buy another corporation.

**The Chairman:** It does not have to be restricted to buying. It could involve a new development. It could be that you are about to go bankrupt. It could be any one of a number of things.

**Mr. Anisman:** It is designed to ensure that none of the insiders of the corporation trades when he should not. It is an attempt by the corporations to ensure compliance with the law. The law is a general prohibition, at least in the securities laws. The CBCA does

qui, par hasard, se trouve être l'acheteur direct des actions vendues par l'émetteur, par exemple, à condition qu'on puisse le prouver, ou s'il doit y avoir une certaine forme de responsabilité générale du marché. On débat de la question de savoir si la LCSA impose l'un ou l'autre type de responsabilité. La plupart des gens considèrent que la LCSA actuelle exige une relation privée. Dans un article que j'ai rédigé alors que j'étais directeur de la recherche sur les sociétés au sein du ministère, j'ai indiqué qu'il était possible d'interpréter la LCSA de manière à autoriser une responsabilité vis-à-vis du marché et qu'il convenait de l'interpréter ainsi. La formulation actuelle dans le projet de loi S-19 ne règle pas cette question en ce qui a trait à la responsabilité des initiés lorsqu'ils effectuent directement des transactions. Autrement dit, pour la LCSA, la question reste en suspens, alors qu'elle est importante.

**Le président:** N'y a-t-il pas des règles précises concernant la façon dont peut acheter ou vendre un initié?

**M. Anisman:** Non, il faut bien l'avouer. Il y a des interdictions d'ordre général qui empêchent un initié d'acheter ou de vendre dans tel ou tel cas. Certaines sociétés ont des règles précises.

**Le président:** N'est-ce pas la même chose?

**M. Anisman:** Je n'en suis pas sûr, sénateur.

**Le président:** J'ai agi en qualité d'initié à sept ou huit reprises et parfois il y avait une possibilité, parfois non. Après la publication d'un rapport trimestriel, on dispose de 10 jours ou quelque chose comme ça. Ces règles ne sont-elles pas précises?

**M. Anisman:** Ça ne fait pas partie de notre droit. Je pense que vous vous réferez aux politiques internes adoptées par les sociétés cotées en bourse.

**Le président:** Selon vous, il n'y a pas de droit qui s'applique?

**M. Anisman:** Il y a un droit. On interdit les transactions d'initié lorsque celui-ci dispose de renseignements importants, non divulgués par ailleurs, et il s'agit alors de déterminer quand ces critères sont réunis. Les entreprises adoptent fréquemment des politiques, qui servent de guide à leurs dirigeants et aux autres initiés, mais c'est à peu près tout ce que l'on a.

**Le président:** De nombreuses entreprises emploient des agents chargés de veiller à l'application des règles, qui envoient une note de service aux administrateurs envisageant d'acheter telle ou telle action pour les informer qu'ils ne peuvent pas vendre ou acheter avant une date donnée.

**M. Anisman:** Effectivement.

**Le président:** Est-ce purement un mécanisme interne?

**M. Anisman:** C'est un mécanisme interne visant à s'assurer que le droit est appliqué lorsqu'une société envisage d'en acheter une autre.

**Le président:** Ça ne se limite pas nécessairement aux achats. Il peut s'agir d'un autre événement. Il peut se faire que la société soit sur le point de faire faillite. Il peut y avoir bien des raisons.

**M. Anisman:** On cherche ainsi à s'assurer qu'aucun des initiés à l'intérieur de la société ne fait de transactions illégitimes. Le droit comporte une interdiction d'ordre général, du moins dans les lois sur les valeurs mobilières. La LCSA n'interdit pas les

not prohibit insider trading, but it prescribes liability in circumstances where insiders inappropriately trade. My point is that the determination of that liability is a difficult issue, and the CBCA treats it in two ways. One is when an insider directly trades, and it leaves open the issue as to the scope of liability. However, when an insider tips, that insider is liable for the tippee's trades only to the person who trades with the tippee. There is thus an incoherence in the section with respect to a very important issue that again we will attempt to address with the department, but it may raise a policy issue that we will come back to you on.

**The Chairman:** I am getting confused. Where does the CBCA begin and end, and where do securities laws begin and end? Are there overlaps and conflicts?

**Mr. Anisman:** There are all kinds of overlaps. I do not think there are any conflicts with respect to insider trading.

**The Chairman:** I do not mean only with respect to that issue. I mean generally. In other words, do we have too many laws on the one subject?

**Mr. Anisman:** This bill suggests that some people believe we do, for example, with respect to takeover bid legislation, from which the bill would remove the federal government. I cannot give a generic answer. The question must be dealt with in terms of specific issues and specific conflicts. There are not many conflicts, but there may be much overlap.

I would like to raise two other issues. One relates to shareholder proposals. It is not an issue that has been raised before in this committee, but one equally important as those you have touch on and, I would suggest, very basic. I am not sure of this because what I am saying is based on a reading of the bill, but I believe that the bill is intended to override the Supreme Court of Canada's decision in *Verdun v. Toronto-Dominion Bank*. I must confess I acted as counsel for Mr. Verdun in the Supreme Court, and lost. The bill attempts to correct that decision, I believe, by allowing beneficial owners of shares to submit proposals to corporations whose shares they actually own. I am not sure it accomplishes that. There is a technical issue, in terms of the drafting and the retention of the words "a person entitled to vote" which provided the basis on which the Supreme Court held that Mr. Verdun lacked status to submit a proposal. That is another issue which is quite important and it is not clear that the bill addresses it. I think the drafters intended to do that, but I am not sure. That is an example of the difficulty of seeing the implementation of policy for the first time. It is another issue which we will attempt to address with the department, one on which we may be back before the committee.

The final issue I wish to raise with you today is one that relates to regulations and the making of regulations. Everyone who has appeared before you ahead of us has referred to the fact that this bill will relegate to regulations a number of detailed issues that

transactions d'initiés, elle prévoit une responsabilité lorsque les initiés font des transactions illégitimes. Ce que je veux faire comprendre, c'est qu'il est difficile de fixer cette responsabilité, et la LCSA traite cette question de deux manières. Il y a tout d'abord le cas d'une transaction effectuée directement par l'initié, et elle ne se prononce pas sur l'étendue de la responsabilité. Toutefois, lorsqu'un initié fournit un renseignement, il n'est responsable des transactions de la personne ayant obtenu ce renseignement qu'envers celle qui a transigé avec cette dernière. Il y a donc une incohérence dans cet article sur une question très importante que nous nous efforcerons là encore de porter à l'attention du ministère, mais il se peut que cela soulève une question de politique dont nous devrons vous reparler plus tard.

**Le président:** Je comprends mal. Où commence et où finit la LCSA, d'une part, et les lois sur les valeurs mobilières, d'autre part? Y a-t-il des chevauchements et des conflits?

**M. Anisman:** Il y a toutes sortes de chevauchements. Je ne pense pas qu'il y ait de conflit au sujet des transactions d'initiés.

**Le président:** Je ne parle pas seulement de cette question. Je veux dire, en général. Autrement dit, est-ce que nous avons trop de lois dans le même domaine?

**Mr. Anisman:** Ce projet de loi nous montre que certains le pensent puisque, par exemple, le gouvernement fédéral se retire ici du domaine des offres d'achat. Je ne peux pas vous donner une réponse globale. Il faut en juger sur des points précis et en fonction de conflits bien déterminés. Les conflits ne sont pas trop nombreux, mais il se peut qu'il y ait beaucoup de chevauchements.

J'aimerais aborder deux autres questions. La première a trait aux propositions faites par les actionnaires. Cette question n'a pas encore été soulevée devant votre comité, mais elle est tout aussi importante que celle que vous avez abordée et, à mon avis, très simple. Je ne sais pas si mon interprétation du projet de loi est la bonne, mais je pense qu'il vise à remédier aux conséquences de l'arrêt prononcé par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Verdun c. Banque Toronto-Dominion*. Je dois vous avouer que j'étais l'avocat de M. Verdun devant la Cour suprême et que j'ai perdu. Le projet de loi s'efforce de remédier à cette décision, à mon avis, en autorisant les véritables propriétaires des actions à faire des propositions aux sociétés dont ils détiennent effectivement les actions. Je ne suis pas sûr qu'il y parvienne. C'est une question de pure forme, se rapportant à la formulation de la loi et au fait que l'on avait conservé l'expression «personne autorisée à voter» qui a permis à la Cour suprême de juger que M. Verdun n'était pas habilité à soumettre une proposition. C'est là une autre question très importante et il n'est pas sûr qu'elle soit réglée par le projet de loi. Je pense que c'était l'intention des rédacteurs, mais je n'en suis pas sûr. Voilà le genre de difficulté que l'on rencontre lorsqu'on voit pour la première fois la formulation de la politique. C'est là une autre question que nous chercherons à aborder avec le ministère et dont nous reparlerons éventuellement devant votre comité.

La dernière question que je tiens à évoquer devant vous aujourd'hui a trait à la réglementation et à son élaboration. Tous les témoins qui ont comparu avant nous ont mentionné que ce projet de loi allait confier à la réglementation le soin de traiter

may need to be dealt with more expeditiously than can be done through Parliament in terms of the time needed to address them. The current provisions of the CBCA contemplate a notice and comment procedure for regulations. They contemplate that, before regulations can be adopted, drafts will be published and a time will be permitted for interested people to comment on them. This is mandatory under the CBCA now. I should add that it is also mandatory under the Ontario Securities Act for rules made by the commission.

**The Chairman:** To whom are comments made?

**Mr. Anisman:** In the case of draft regulations, at the moment they are published and comments are made to Industry Canada.

**The Chairman:** Personally, I find that unacceptable, but I do not know what my fellow members think.

**Mr. Anisman:** Let me explain why it is there. It is not the only mechanism for accountability, but it is one mechanism that requires that proposed regulations go out to people who will be affected by them. Those people then have an opportunity to address them, just as we do this legislation, before they come into force. Any unintended matters or policy issues which may require consideration and consultation have an opportunity to be addressed by the people affected. It is a mechanism of accountability. It is not the only one, and it is not the exclusive one.

Once the notice and comment process is followed, then regulations, when adopted, follow the normal process for regulations. They could be complemented by the annual review which you suggested earlier, senator.

Our point is that, in view of the broad delegation of law-making power that will follow under the provisions of Bill S-19, a notice and comment procedure should be a mandatory element. The bill deletes the mandatory requirements from the CBCA. Our recommendation is that they be reinstated.

Those are our immediate submissions. If there are any questions of specific importance you wish to address today, we would be pleased to do so.

**Senator Kelleher:** You commented on the irrational reasons for the change with respect to the provision concerning proportional liability. Please discuss that with the government officials when you see them because, what happened is that we all agreed on how the provisions should read, but the government came back and told us that they did not think they could work with that. They said it would cause problems and asked us to consider an alternative. To keep them happy, we came up with new criteria. This was not something of our doing or our making. In effect, they said to us, "If you want this, you will have to change this." Because we really wanted proportional liability, we went along with it and came up with other criteria.

d'un certain nombre de questions détaillées susceptibles d'être alors réglées plus rapidement que s'il fallait revenir devant le Parlement. Les dispositions actuelles de la LCSA prévoient une procédure de notification et de consultation avant l'établissement des règlements. Elle prévoit qu'avant l'adoption des règlements, on publie un projet de réglementation en laissant aux personnes intéressées le temps de les commenter. Cette procédure est obligatoire à l'heure actuelle aux termes de la LCSA. J'ajouterais qu'elle est aussi obligatoire en vertu de la Loi sur les valeurs mobilières de l'Ontario pour ce qui est des règles élaborées par la commission.

**Le président:** À qui s'adressent ces commentaires?

**M. Anisman:** Au moment de la publication des projets de réglementation, les commentaires doivent être adressés à Industrie Canada.

**Le président:** Personnellement, je trouve cela inacceptable, mais je ne sais pas ce qu'en pensent mes collègues.

**M. Anisman:** Laissez-moi vous expliquer la raison d'être de cette disposition. Ce n'est pas le seul mécanisme qui oblige à rendre des comptes, mais c'est celui qui exige que les projets de réglementation soient soumis aux personnes qui vont être touchées. Ces personnes ont alors la possibilité de les commenter, comme nous le faisons pour cette loi, avant qu'ils n'entrent en vigueur. Tout élément nouveau ou toute question de politique susceptibles de devoir être examinés et commentés ont la possibilité de l'être par les personnes visées par la réglementation. C'est un mécanisme qui permet de rendre des comptes. Ce n'est pas le seul et il n'est pas exclusif.

Une fois que l'on a procédé à la notification et aux consultations, le règlement une fois adopté suit le cours normal de la procédure appliquée à la réglementation. On peut y ajouter l'examen annuel que vous avez préconisé, sénateur.

Nous considérons qu'étant donné l'étendue de la délégation de pouvoirs qui sera accordée en droit par les dispositions du projet de loi S-19, la procédure de notification et de consultation devrait être obligatoire. Le projet de loi a supprimé cette exigence qui était prévue dans la LCSA. Nous recommandons qu'elle soit rétablie.

Voilà ce que nous avons à dire dans l'immédiat. S'il y a une question qui vous intéresse plus précisément aujourd'hui, nous sommes disposés à y répondre.

**Le sénateur Kelleher:** Vous avez parlé du caractère irrationnel de la raison des changements apportés à la disposition touchant la responsabilité proportionnelle. Je vous demande d'en parler avec les fonctionnaires du gouvernement lorsque vous les verrez parce qu'il se trouve que nous nous sommes tous entendus sur la formulation de ces dispositions mais que le gouvernement est revenu nous dire qu'il ne pensait pas pouvoir s'en accommoder. Il a déclaré que cela entraînerait des difficultés et nous a demandé d'envisager une solution de rechange. Pour lui donner satisfaction, nous avons retenu un autre critère. Il ne vient pas de nous. Effectivement, on nous a dit: «Si vous voulez obtenir cela, il vous faut modifier telle ou telle chose.» Étant donné que nous voulions absolument la responsabilité proportionnelle, nous avons accepté et adopté cet autre critère.

**Senator Hervieux-Payette:** Are there many companies who would choose not to be incorporated under the federal legislation because of the 25 per cent rule? Would it be a great improvement if we allowed board meetings to be held outside the country? Have you heard people say, "We will not incorporate because we want to have a larger number of non-resident Canadians on our board"?

**Mr. McIninch:** Certainly, in my practice, we have a number of clients who choose jurisdictions that have no residency requirements. As we have said in our submission, we do not think the 25 per cent solution addresses the question at all. It will not stop corporations from choosing jurisdictions such as New Brunswick which does not have a resident Canadian requirement.

As for holding meetings outside the country, that is a completely separate question. Right now, I believe the proposal is that, if it is provided for in your articles, you can have meetings just about anywhere in the world. In my view, that is not an unreasonable compromise. I do not think corporations should be given the power to simply declare that their next meeting will be some place in Mexico that no one has heard of. If you want to hold meetings outside Canada, the requirement to specify the place of the meeting in your articles is not an unreasonable one.

**Senator Hervieux-Payette:** Do you know why companies want to have directors who are not residents of Canada? If you say that the 25 per cent is not acceptable, do you mean that some companies want to have only foreign directors?

**Mr. McIninch:** Yes.

**Senator Hervieux-Payette:** What is the reason for that?

**Mr. McIninch:** When we first considered it, we broke it down into the approach of public companies and the approach of private companies. We found from the experience of practitioners around the table that, by and large, public companies have more than the majority of resident Canadians on their boards. Thus, this provision did not trouble them.

In the case of private companies, many of them would employ unanimous shareholders' agreements which have the effect of taking all powers away from directors and have the shareholders directly run the corporation.

Between those two facts, if you will — the fact that public companies had more than what is required by the law and that private companies tended to use USAs to get around the law — we thought the proper recommendation to make to this committee, and the one we did make, was to abolish it. Backing up that abolishment was the practice we have witnessed, which is increasing in frequency, of companies deciding, "We simply want the same directors. We do not want to go through this unanimous shareholder agreement with straw man. Canadian directors and running the company by shareholders' signatures. We just want it simple, clear and above board. Take us to a jurisdiction that does

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Est-ce qu'il y a de nombreuses entreprises qui vont décider de ne pas se constituer en société sous le régime fédéral en raison de la règle des 25 p. 100? Est-ce que ce serait un grand progrès si nous autorisions les conseils d'administration à se réunir à l'extérieur du pays? Avez-vous entendu des gens dire: «Nous ne nous constituerons pas en société parce que nous voulons avoir un plus grand nombre de Canadiens non résidents au sein de notre conseil d'administration»?

**M. McIninch:** Il est certain que dans ma pratique j'ai un certain nombre de clients qui préfèrent les ressorts dans lesquels aucun critère de résidence n'est exigé. Comme nous l'avons dit dans notre mémoire, nous estimons que la solution des 25 p. 100 ne règle absolument pas la question. Cela n'empêchera pas les sociétés de choisir des provinces comme le Nouveau-Brunswick, qui n'impose aucun critère s'appliquant aux résidents canadiens.

Quant au fait de réunir les conseils à l'étranger, c'est une question tout à fait distincte. À l'heure actuelle, je pense que l'on propose qu'à condition que cela figure dans les statuts de la société, les réunions peuvent avoir lieu n'importe où au monde. À mon avis, ce n'est pas un compromis déraisonnable. Je ne pense pas qu'il faille conférer aux sociétés le pouvoir de déclarer tout simplement que leur prochaine réunion aura lieu dans une ville du Mexique dont personne n'a entendu parler. Si les entreprises souhaitent se réunir à l'extérieur du Canada, il n'est pas déraisonnable d'exiger qu'elles précisent le lieu de leur réunion dans leurs statuts.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Savez-vous pourquoi les entreprises veulent avoir des administrateurs qui ne résident pas au Canada? Si pour vous le seuil de 25 p. 100 n'est pas acceptable, est-ce que cela signifie qu'il y a des entreprises qui ne veulent avoir que des administrateurs étrangers?

**M. McIninch:** Oui.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Pour quelle raison?

**M. McIninch:** Lorsque nous nous sommes penchés au départ sur cette question, nous avons tenu compte à la fois de l'approche des sociétés publiques et des sociétés privées. Selon l'expérience des praticiens qui se trouvaient autour de la table, dans une large mesure, les conseils d'administration des sociétés publiques comportaient une large majorité de résidents canadiens. Cette disposition ne leur posait donc aucun problème.

Nombre de sociétés privées, pour leur part, avaient recours à des ententes entre actionnaires exigeant l'unanimité, ce qui a pour effet d'enlever tout pouvoir aux administrateurs et de faire en sorte que les actionnaires administrent directement la société.

Compte tenu de cette double réalité, si vous voulez — le fait que les sociétés publiques avaient davantage de résidents que n'en exigeait la loi et que les sociétés privées avaient tendance à tourner la loi en se servant de la législation des États-Unis — nous avons jugé qu'il convenait de recommander à votre comité, ce que nous avons fait, d'abroger cette disposition. Cette abrogation se justifiait par la pratique que nous avions constatée, de plus en plus fréquente, et qui faisait dire aux entreprises: «Nous voulons simplement les mêmes administrateurs. Nous ne voulons pas recourir à cette entente exigeant l'unanimité entre les actionnaires avec un homme de paille, des administrateurs canadiens et une

not have a requirement that the majority of the directors be resident Canadians."

**The Chairman:** Contrary to what you say, there is also the case of small Canadian companies which start here and which grow to the size where Canada is not big enough for them to do what they wish to do. They go elsewhere and find themselves doing, perhaps, 5 per cent or 6 per cent of their worldwide business in Canada and, ergo, need directors who have expertise in other parts of the world where they are active.

**Mr. McIninch:** Yes, that is a possible scenario.

**The Chairman:** That is more than "possible." I have been on the board of such a company. There are probably a couple of dozen of them.

**Mr. McIninch:** Mr. Chairman, I was asked in my experience if a fair number of companies avoid the CBCA for that specific reason.

**The Chairman:** I think that the marketplace will probably dictate that.

**Mr. McIninch:** Yes, I think it is already dictating that.

**Senator Hervieux-Payette:** Are there other circumstances where we would allow companies to have directors from outside of the country but, when it comes to, in the case of Quebec, if you go to the caisse des dépôts, there is a requirement to have money coming from there. It is not in the legislation, but if you are in fact dealing with one of the major lenders and investors in Quebec, it is a requirement. They do that indirectly. Is that something you see in other jurisdictions?

**Mr. McIninch:** I have certainly not encountered it elsewhere.

**Mr. Anisman:** The distinction there, if I may, is that there is a difference between economic needs and a corporation's wish to accommodate a major investor and imposing a requirement that corporations can easily avoid when they do not have those kinds of economic demands.

**The Chairman:** You are very delicate. They accommodate the major investors. They do it or else, it seems to me.

**Mr. Anisman:** That is an accommodation.

**The Chairman:** Thank you for your time. Please come back within three weeks. By that time we may have a head start. We only received your brief yesterday. Try to come back with something that is simplified.

**Mr. McIninch:** Mr. Chairman, we will certainly do that. Again, I apologize. You would have received it earlier if we could have produced it earlier.

**The Chairman:** We all want to do the best job possible.

Senators, our last group of witnesses is from the Canadian Institute of Chartered Accountants.

entreprise gérée au moyen des signatures des actionnaires. Nous voulons que tout soit simple, clair et au vu de tous. Constituez-vous en société dans une province qui n'exige pas que la majorité des administrateurs soient des résidents canadiens."

**Le président:** Contrairement à ce que vous dites, il y aussi le cas des petites entreprises canadiennes qui commencent chez nous et qui deviennent ensuite trop grosses pour le Canada. Elles s'implantent à l'étranger et s'aperçoivent qu'elles ne font plus peut-être que 5 ou 6 pour cent de leur chiffre d'affaires au Canada et que par conséquent elles ont besoin d'administrateurs connaissant les autres régions du monde dans lesquelles elles exercent leurs activités.

**Mr. McIninch:** Oui, c'est un scénario possible.

**Le président:** C'est plus que «possible». J'ai siégé au sein du conseil d'administration d'une telle entreprise. Il y en a probablement deux douzaines.

**Mr. McIninch:** Monsieur le président, on m'a demandé si, à en juger par mon expérience, bon nombre d'entreprises évitaient les dispositions de la LCSA précisément pour cette raison.

**Le président:** Je pense que c'est probablement le marché qui en décide.

**Mr. McIninch:** Oui. Je pense que c'est lui qui en décide.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Existe-t-il d'autres circonstances dans lesquelles nous pourrions autoriser les entreprises à avoir des administrateurs étrangers alors qu'il serait exigé par ailleurs, comme dans le cas du Québec, avec la caisse des dépôts, que l'on investisse de l'argent sur place. Ça ne figure pas dans la loi, mais c'est en fait une exigence lorsqu'on traite avec l'un des grands prêteurs ou des grands investisseurs du Québec. C'est fait de manière indirecte. Est-ce que vous le constatez dans d'autres provinces?

**Mr. McIninch:** Je ne l'ai certainement pas constaté ailleurs.

**Mr. Anisman:** Il faut faire ici une distinction, si vous me le permettez, car il y a une différence entre les nécessités économiques et le désir d'une société de tenir compte des désiderata d'un gros investisseur, et le fait d'imposer une exigence que les sociétés peuvent facilement éviter lorsqu'elles n'ont pas à faire face à ces nécessités économiques.

**Le président:** Comme vous dites gentiment les choses. Elles tiennent compte des désiderata des gros investisseurs. Il me semble, quant à moi, que c'est à prendre ou à laisser.

**Mr. Anisman:** C'est tenir compte de leurs désiderata.

**Le président:** Merci du temps que vous nous avez accordé. Revenez dans trois semaines. À ce moment-là, nous aurons peut-être déjà bien avancé. Nous avons reçu votre mémoire hier. Essayez de nous revenir avec quelque chose de plus simple.

**Mr. McIninch:** Nous n'y manquerons pas, monsieur le président. Excusez-moi une fois encore. Vous l'auriez reçu plus tôt si nous avions pu le rédiger avant.

**Le président:** Nous voulons tous que le travail se fasse dans les meilleures conditions.

Sénateurs, notre dernier groupe de témoins représente l'Institut canadien des comptables agréés.

**Mr. Michael Rayner, President, Canadian Institute of Chartered Accountants:** GoWe are pleased to appear before you today to comment on Bill S-19. With me today is Mr. Ross Walker, Chairman of the CICA's Legal Liability Task Force, and Ms Diana Hillier, the CICA's director of assurance standards.

With respect to our presentation today, Mr. Walker will outline our views on the liability provisions of Bill S-19. Before he does that, on behalf of the institute, I would like to thank the Senate Banking Committee for the considerable time spent over the years examining the issue of modified proportionate liability. I would like to express our appreciation for the committee's efforts in bringing forward two landmark reports in 1998 in support of change, reports which formed the basis for the liability amendments contained in Bill S-19.

Following Mr. Walker's remarks, Ms Hillier will provide our comments on certain of the governance-related elements of the bill. I can assure you that we have cut a few paragraphs out and can do this in 10 minutes. I will make closing remarks, following which we will be happy to respond to questions.

**Mr. Ross Walker, Chairman, Legal Liability Task Force, Canadian Institute of Chartered Accountants:** Mr. Chairman, we are pleased that Bill S-19 responds to the threat posed by joint and several liability by establishing a modified proportionate liability regime under the CBCA and the Canada Cooperatives Act. These reforms are a key recommendation made in the 1998 Senate Banking Committee report to implement a modified proportionate liability regime to claims related to the dissemination of financial information issued under the CBCA and the financial institution legislation.

Bill S-19 contains provisions that will largely make liability proportionate to the degree of fault. We note that joint and several liability will continue to apply for claims made by all plaintiffs that relate to fraudulent or dishonest conduct of a specific co-defendant. Joint and several liability will also continue to apply to claims for which a plaintiff's financial interest is below a prescribed threshold. This is intended to provide protection to small plaintiffs. This financial interest threshold has been set at \$20,000 under the regulation, an amount which we believe is appropriate. There is also a mechanism called judicial discretion which would permit the courts to consider special circumstances and allow plaintiffs the protection of joint and several liability even though their financial interest exceeds that threshold.

The modified proportionate liability regime will apply to most defendants in claims above the financial interests threshold because it applies to financial loss arising out of error, omission, or misstatement in financial information concerning a corporation that is required under these acts or the regulations. This means that everyone involved in preparing, reviewing, approving and disseminating defective financial information — for example,

**M. Michael Rayner, président, Institut canadien des comptables agréés:** Nous sommes heureux de comparaître devant vous aujourd'hui pour commenter le projet de loi S-19. J'ai à mes côtés aujourd'hui M. Ross Walker, président du groupe de travail sur la responsabilité professionnelle de l'ICCA, et Mme Diana Hillier, directrice des normes de certification de l'ICCA.

M. Walker va se charger aujourd'hui de présenter notre point de vue sur les dispositions touchant la responsabilité dans le projet de loi S-19. Auparavant, je tiens à remercier au nom de l'institut le comité sénatorial sur les banques, qui a passé énormément de temps au fil des années sur la question de la responsabilité proportionnelle modifiée. Je veux féliciter en notre nom le comité, dont les efforts ont débouché sur deux rapports clés venant appuyer les changements en 1998, rapports qui ont été à l'origine des amendements s'appliquant à la responsabilité qui figurent dans le projet de loi S-19.

À la suite de l'intervention de M. Walker, Mme Hillier fera état de nos commentaires au sujet de certains éléments du projet de loi ayant trait à la gouvernance. Je peux vous assurer que nous avons détaché quelques paragraphes et que notre intervention ne durera pas plus de 10 minutes. Je conclurai notre exposé, après quoi nous serons tout disposés à répondre à vos questions.

**M. Ross Walker, président, Groupe de travail sur la responsabilité professionnelle, Institut canadien des comptables agréés:** Monsieur le président, nous sommes heureux de constater que le projet de loi S-19 remédie aux risques posés par la responsabilité conjointe et solidaire en créant un régime de responsabilité proportionnelle modifiée dans le cadre de la LCSA et de la Loi canadienne sur les coopératives. Ces réformes sont le résultat d'une recommandation clé du rapport de 1998 du comité sénatorial sur les banques visant à appliquer un régime de responsabilité proportionnelle modifiée aux poursuites intentées au titre de la diffusion de renseignements financiers dans le cadre de la LCSA et de la législation sur les institutions financières.

Les dispositions du projet de loi S-19 rendront la responsabilité en grande partie proportionnelle à la gravité de la faute. Nous soulignons que la responsabilité conjointe et solidaire continuera à s'appliquer aux poursuites intentées contre tout comportement frauduleux ou malhonnête de la part d'un codéfendeur. La responsabilité conjointe et solidaire continuera à s'appliquer aux poursuites intentées par un demandeur dont le préjudice financier est inférieur au seuil prescrit. Cette disposition vise à protéger les petites créances. Ce seuil a été fixé à 20 000 \$ par la réglementation, montant que nous jugeons approprié. Il y a aussi un mécanisme qualifié de décret judiciaire, qui permettra aux tribunaux de tenir compte de circonstances particulières et d'accorder aux demandeurs la protection de la responsabilité conjointe et solidaire même quand le préjudice financier dépasse ce seuil.

Le régime de responsabilité proportionnelle modifiée s'appliquera à la plupart des poursuites intentées au-dessus du seuil fixé parce qu'il s'applique aux préjudices financiers découlant d'une erreur, d'une omission ou d'une mauvaise information s'appliquant à un renseignement financier touchant une société et exigé par ces lois ou ces règlements. Il s'ensuit que tous ceux qui ont participé à l'élaboration, au contrôle, à

management, directors, auditors and lawyers — would be subject to modified proportionate liability with respect to the claims based on that financial information. Whether they are actually involved with that information, as just set out, or whether they merely relied on it, as would be the case with a valuator or financial advisor, they would be subject to modified proportionate liability.

In our discussions with Industry Canada, we have identified two areas where we believe that there should be amendments in order to bring greater clarity to the amendments.

The first amendment is to replace the word "defendant" in proposed section 237.2(1) with the words "person or party." This is necessary to ensure that the modified proportionate liability regime would operate the way it was intended. Without it, joint and several liability would actually continue to apply to claims under which there was only one defendant sued by a plaintiff, even though others may also be responsible for the loss.

Proposed section 237.2(2) contains a list of exemptions to the modified proportionate liability regime; however, the section stipulates that a government agency is exempt from modified proportionate liability if a substantial part of its activities does not involve trading or investing. We are concerned that this wording could be confusing and suggest, therefore, that the wording be amended so that it is phrased in a positive fashion, as suggested on pages 3 and 4 of our written submission.

We understand that Industry Canada is in agreement with the need to bring forward amendments to address these two issues.

Thank you on behalf of the profession and my fellow members of the CICA Legal Liability Task Force for the work you have done on this issue.

**Ms Diana R. Hillier, Director, Assurance Standards, Canadian Institute of Chartered Accountants:** Mr. Chairman, we are pleased to see that many of the proposals contained in Industry Canada's discussion papers have been reflected in Bill S-19. We believe that these amendments will go a long way toward eliminating duplication, harmonizing jurisdictional differences, harmonizing corporate legislation with other legislation, in particular, securities legislation, and simplifying reporting and compliance requirements.

While our presentation today focuses on directors' liability and provisions affecting auditors, our written submission provides input on further issues such as financial assistance and related provisions, shareholder communications and proxy solicitation proposals, going private transactions, insider trading and takeover bids. It is in the best interests of Canadian companies that the best and brightest be recruited to serve as directors. In order to respond

l'autorisation et à la diffusion de renseignements financiers erronés — ainsi, les directeurs, les administrateurs, les vérificateurs comptables et les avocats — feront l'objet d'une responsabilité proportionnelle modifiée en cas de poursuites intentées en conséquence. Qu'ils aient effectivement pris part à l'élaboration de ces données, comme nous venons de l'indiquer, ou qu'ils se soient simplement fiés à ces données, ce qui serait le cas d'un évaluateur ou d'un conseiller financier, ils seront assujettis à une responsabilité proportionnelle modifiée.

Après avoir discuté avec Industrie Canada, nous avons relevé deux domaines dans lesquels nous considérons qu'il faudra apporter des amendements pour que les choses soient plus claires.

Le premier amendement vise à remplacer le terme «défendeur» dans le projet de paragraphe 237.2(1) par les termes «personne ou partie». C'est indispensable si l'on veut que le régime de responsabilité proportionnelle modifiée fonctionne comme prévu. Sans cette disposition, la responsabilité conjointe et solidaire continueraient effectivement à s'appliquer aux poursuites intentées contre un seul défendeur même si d'autres peuvent être aussi responsables du préjudice.

Le projet de paragraphe 237.2(2) prévoit une liste d'exemptions à l'application du régime de responsabilité proportionnelle modifiée; toutefois, ce paragraphe dispose qu'un organisme du gouvernement est exempté de l'application de la responsabilité proportionnelle modifiée si une part substantielle de ses activités ne porte pas sur le commerce des valeurs mobilières ou autres instruments financiers. Nous craignons que cette formulation prête à confusion et nous demandons par conséquent qu'elle soit modifiée afin de lui donner un tour positif, conformément à ce que nous préconisons aux pages 3 et 4 de notre mémoire.

Nous croyons savoir qu'Industrie Canada est d'accord avec la nécessité de déposer des amendements pour régler ces deux questions.

Je vous remercie, au nom des membres de notre profession et de mes collègues du Groupe de travail sur la responsabilité professionnelle de l'ICCA, du travail que vous avez accompli dans le domaine.

**Mme Diana R. Hillier, directrice, Normes de certification, Institut canadien des comptables agréés:** Monsieur le président, nous sommes heureux de constater que nombre des propositions qui figuraient dans les documents d'orientation d'Industrie Canada ont été incorporées au projet de loi S-19. Nous estimons que ces amendements contribueront largement à éliminer les chevauchements, à remédier aux différences entre les provinces, à harmoniser la législation sur les entreprises avec les autres législations, et plus particulièrement avec les lois sur les valeurs mobilières, et à simplifier les exigences se rapportant aux comptes rendus et à l'application de la loi.

Notre exposé d'aujourd'hui porte principalement sur la responsabilité des administrateurs et sur les dispositions qui touchent les vérificateurs comptables, mais nous avons abordé dans notre mémoire d'autres questions telles que l'aide financière et les dispositions qui s'y rattachent, l'information des actionnaires et les demandes de procuration, les transformations en sociétés fermées, les transactions d'initiés et les offres d'achat.

to this need, directors need to be given adequate protection against personal liability in circumstances where they have exercised their duties in good faith and with due diligence. In this regard, we were pleased to see the inclusion of a due diligence defence for directors contained in the bill.

We believe, however, that further clarification to directors' responsibilities are warranted. First, further definition of the act, of what constitutes the "best interests of the corporation," is desirable. We are not completely confident that leaving the interpretation of this phrase to the courts will necessarily be more successful in the future than it has been in the past. The CICA believes that a clear legislative delineation of directors' fiduciary duties would be useful.

Second, we believe that the description of "directors' responsibilities" in subclause 102(1) should be clarified. The bill makes reference to directors managing or supervising the management of the business and affairs of the corporation. While we were pleased to see the addition of the word "supervising," we believe that the continued use of the word "managing" in describing the directors' responsibility confuses the governance role of the directors with the management role carried out by others. We suggest specific alternative wording in this regard on page 5 of our submission.

Third, we would also like to see directors' duties clarified to explicitly include a requirement to ensure the corporation has appropriate control and information systems to manage its affairs, and support the directors in discharging their responsibilities.

I would now like to turn to the provisions in Bill S-19 affecting auditors. We are pleased to note the proposed technical amendments to strengthen the auditor's role in the corporate governance process. We believe that requiring management to provide shareholders with an explanation as to the reasons for replacing an auditor, and giving both the successor and former auditor the opportunity to make comments, will help protect shareholders.

There are three other matters affecting auditors, however, that we believe should be considered in the context of Bill S-19. We note that Bill S-19 proposes to amend the definition of "independence" in section 161, which defines the circumstances when an auditor is deemed not to be independent. This section has been amended to refer to not only "the person or the person's partner," but also the person's "employee or shareholder."

We understand that Industry Canada's intent in making these amendments was solely to accommodate incorporated forms of organization for professional services firms. We agree with the addition of "shareholder" to that definition, since it allows for an auditor that is incorporated. We are concerned, however, that including the word "employees" in the list extends the provision

Les entreprises canadiennes ont tout intérêt à retenir les services des meilleurs et des plus brillants au sein de leur conseil d'administration. Cela étant, il faut que les administrateurs soient suffisamment protégés contre toute responsabilité personnelle lorsqu'ils se sont dûment acquittés de leurs obligations, en toute bonne foi. De ce point de vue, nous sommes heureux de constater que l'on a fait figurer dans le projet de loi un moyen de défense permettant aux administrateurs d'alléguer qu'ils ont fait preuve de diligence.

Nous considérons, cependant, qu'il convient de préciser davantage les responsabilités des administrateurs. Il est souhaitable, tout d'abord de mieux définir dans la loi ce qui est «au mieux des intérêts de la société». Nous ne sommes pas persuadés que si on laisse aux tribunaux le soin d'interpréter cette formule, on obtienne nécessairement de meilleurs résultats que par le passé. L'ICCA considère qu'il serait utile de définir clairement dans la loi les responsabilités fiduciaires des administrateurs.

En second lieu, nous estimons qu'il convient de préciser la description des «responsabilités des administrateurs» au paragraphe 102(1). Le projet de loi fait état de gestion ou de supervision des activités de la société par les administrateurs. Nous nous félicitons qu'on ait ajouté le terme «superviser», mais nous considérons qu'en continuant de parler de «gestion» pour décrire les responsabilités des administrateurs on confond le rôle de gouvernance qui est celui des administrateurs avec le rôle de gestion confié à d'autres. Nous proposons à cet égard une formulation de rechange qui figure à la page 6 de notre mémoire.

En troisième lieu, nous aimerais aussi que les obligations des administrateurs soient précisées afin d'englober expressément l'obligation de s'assurer que la société peut compter sur des systèmes de contrôle et d'information appropriés pour exercer ses activités, ceci afin d'appuyer les administrateurs dans leurs tâches.

J'en viens maintenant aux dispositions du projet de loi S-19 qui touchent les vérificateurs comptables. Nous sommes heureux de constater que sur des points précis, des aménagements sont proposés pour renforcer le rôle du vérificateur au sein du mécanisme de gouvernance de la société. Nous estimons qu'en obligeant les directions à exposer aux actionnaires les raisons du remplacement d'un vérificateur et en conférant à la personne remplacée comme à son successeur la possibilité de faire leurs commentaires, on contribuera à protéger les actionnaires.

Toutefois, il reste à notre avis trois autres questions touchant les vérificateurs qui devraient être examinées dans le cadre du projet de loi S-19. Nous relevons que l'on se propose dans le projet de loi S-19 de modifier la définition d'"indépendance" à l'article 161, qui définit dans quelles circonstances un vérificateur est considéré comme n'étant pas indépendant. Cet article a été amendé afin de renvoyer non seulement «à la personne elle-même ou à un de ses associés.» mais aussi aux «employés ou actionnaires.»

Nous croyons savoir qu'en procédant à ces aménagements, Industrie Canada cherche uniquement à prévoir le cas des cabinets de services professionnels constitués en société. Nous sommes d'accord avec le fait de rajouter «actionnaire» à cette définition, étant donné que cela permet d'englober un vérificateur constitué en société. Nous avons peur, toutefois, qu'en faisant figurer le

beyond what is reasonable. Employees would sweep into the ambit of the independence rules, those professional staff who are not involved in the engagement or even working in the same office as the auditor who performs the engagement, as well as non-professional staff such as clerical or maintenance staff. Such employees would not provide services to the client corporation, or have any ability to influence the judgments and decisions with respect to the audit of that corporation, or have access to information about the corporation in the accounting firm's files. Including such persons would exceed existing Canadian legislative independence requirements and any independence rules of which we are aware elsewhere in the world.

We recommend that the preamble to subclause 161(2) be amended. Deleting the word "employee" would retain the intent of the existing independence provisions in the current act, while accommodating incorporated forms of organization. We have discussed this matter with officials at Industry Canada and understand that the department will be giving it serious consideration.

On another matter, we are concerned that management may become increasingly reluctant to provide complete access to legal correspondence files to auditors, fearing that the information therein could lose its privileged status. Bill S-19 should contain an amendment stating that solicitor-client privilege will not be breached as a result of privileged information being made available to the auditor in the performance of the audit. We suggest specific wording, based on the New Brunswick Evidence Act, on page 7 of our written submission.

**Mr. Rayner:** We appreciate the opportunity to present our comments to you today. We believe that the liability regime that is in the bill is one that, as much as it can, reflects the standing committee's report. Generally speaking, we are favourably impressed by the corporate governance provisions that have been introduced in this bill.

**Senator Kelleher:** I believe you heard the earlier submission by the CGA, with respect to the need for an expanded definition of auditors and the need for international accounting standards. Without wishing to embarrass anyone here, I feel the need to ask you for your comments on those suggestions and recommendations. Do you agree with them?

**Mr. Rayner:** With respect to the expanded definition of auditor, I think what the Certified General Accountants have recommended is paralleling in this legislation wording that exists already in other federal legislation. I do not believe we can oppose that. Whether that will mean that there will be any certified general accountants actually auditing CBCA corporations is then a function of provincial regulation of the accounting profession in some provinces in this country, certainly the two largest ones. There are public accounting licensing provisions that provide a

terme «employés» sur cette liste, on élargisse le champ d'application de cette disposition plus qu'il n'est raisonnable. On soumettrait ainsi les employés aux règles d'indépendance, qu'il s'agisse des professionnels qui ne participent pas à la mission ou même qui travaillent pas dans le même bureau que le vérificateur chargé de la mission, ou encore des non-professionnels comme les commis ou le personnel d'entretien. Ces employés ne dispensent pas de services à la société cliente, n'ont pas la possibilité d'influer sur le jugement et les décisions prises en matière de vérification de cette société, et n'ont pas accès aux renseignements figurant au sujet de la société dans les dossiers du cabinet comptable. Si l'on englobait ces personnes, on irait plus loin que les règles d'indépendance dans la loi canadienne ainsi que toutes les autres règles d'indépendance en vigueur ailleurs dans le monde, à notre connaissance.

Nous recommandons que l'on modifie le préambule du paragraphe 161(2). En supprimant le terme «employé», on conserverait l'esprit des dispositions en vigueur concernant l'indépendance dans la loi actuelle, tout en tenant compte des organisations constituées en société. Nous avons évoqué cette question avec les responsables d'Industrie Canada et nous croyons savoir que le ministère va l'étudier de près.

Sur un autre point, nous avons peur que les directions hésitent de plus en plus à autoriser les vérificateurs à avoir pleinement accès aux dossiers de correspondances juridiques, craignant que l'information qui y figure perde son caractère privilégié. Le projet de loi S-19 prévoit un amendement disposant que les règles de confidentialité ne seront pas remises en cause par le fait que des renseignements privilégiés sont mis à la disposition du vérificateur dans l'exécution de sa vérification. Nous proposons une formulation tirée de la Loi sur la preuve du Nouveau-Brunswick, à la page 8 de notre mémoire.

**M. Rayner:** Nous sommes heureux d'avoir pu vous faire part de nos commentaires aujourd'hui. Nous estimons que le régime de responsabilité qui figure dans le projet de loi reflète dans toute la mesure du possible les conclusions du rapport du comité permanent. De manière générale, nous sommes très satisfaits des dispositions prévues dans ce projet de loi au sujet de la gouvernance des entreprises.

**Le sénateur Kelleher:** Je pense que vous avez entendu l'intervention précédente de l'ACGA au sujet de la nécessité d'étendre la définition des vérificateurs comptables et d'adopter les normes comptables internationales. Je ne veux pas vous embarrasser, mais je me dois de vous demander de commenter ces propositions et recommandations. Êtes-vous d'accord avec cette association?

**M. Rayner:** Pour ce qui est d'étendre la définition s'appliquant aux vérificateurs, je pense que ce que recommande l'Association des comptables généraux agréés est conforme aux dispositions qui existent déjà dans d'autres lois fédérales. Je ne pense pas que nous puissions nous y opposer. Quant à savoir si cela va signifier que des comptables généraux accrédités vont effectivement faire la vérification des comptes des sociétés relevant de la LCSA, tout dépendra de la réglementation de la profession comptable dans certaines provinces du pays, et notamment les deux plus grandes.

test for who can in fact audit public corporations, or corporations generally. I believe that is where the issue will be resolved.

With respect to the international harmonization of accounting standards, we are very much in favour of the international harmonization of accounting standards and have been actively working with the international accounting standards committee to help it get itself into a position where its standards are acceptable on a global basis. They are not there yet. Some important changes are being introduced. We believe that, over time, international accounting standards will be at a standard where they will be acceptable in Canada. Presently they would not be as good a set of standards as Canadian generally accepted accounting principles, and we would not want to see a retrograde step and a lowering of the standards in this country.

The CICA appointed a relatively independent task force on standard setting a few years ago. That task force held public hearings, sought input from the public, and reported our recommendations which did suggest that, in due course, we should evolve towards adoption in Canada of international accounting standards once they have reached that acceptable level. You would maintain a Canadian standard setting operation simply to ensure that, where there were minor variations needed to suit the unique requirements of the Canadian economy, that would be possible and that would be done.

We also need a body in Canada to ensure that there is an appropriate due process in Canada to ensure that Canadian corporations and other interested parties have an opportunity to influence the international standard setting process.

**Senator Hervieux-Payette:** I want to understand your proposal with regard to the use of the word "employee." If you are conducting an audit, and you work for an incorporated accounting firm, according to general principles, if you are doing that work you would be an employee. How do you reconcile the position of an associate with that of an employee who is working for an incorporated accounting firm? I realize you referred to other employees of the firm. However, there seems to be a new trend. By that I mean, for instance, KPMG is reported as being in the process of going through a big IPO to create a worldwide firm. What will be the status of accountants in firms like that? Will they become employees, or will they retain a special status within the new corporation?

**Mr. Walker:** The KPMG IPO was only related to the consulting group. It did not involve the audit practice or the assurance practice. However, your point is relevant.

**Ms Hillier:** Our understanding, in talking to the Industry Canada, is that their intention in amending this section was solely to relate to incorporated forms of organization for the audit practice. In doing so, with the addition of the word "shareholder," we would believe you would get the act to the same position that

Il y a des dispositions d'agrément en matière de comptabilité publique qui établissent des critères devant permettre de savoir qui peut effectivement vérifier les comptes des sociétés publiques, ou des sociétés en général. Je pense que c'est de cette manière que la question sera résolue.

Quant à l'harmonisation des normes de comptabilité au niveau international, nous y sommes tout à fait favorables et nous avons activement collaboré avec le comité international des normes de comptabilité pour qu'il soit en mesure de faire adopter ses normes à l'échelle mondiale. On n'en est pas encore là. Certains changements importants ont été mis en place. Nous estimons qu'à terme les normes de comptabilité internationales en seront au point de pouvoir être acceptées au Canada. À l'heure actuelle, ces normes ne seraient pas aussi bonnes que les principes de comptabilité généralement acceptés au Canada et nous ne voulons pas faire un pas en arrière en abaissant le niveau des normes de notre pays.

L'ICCA a nommé il y a quelques années un groupe d'étude relativement indépendant sur l'établissement des normes. Ce groupe d'étude a tenu des audiences publiques, a sollicité la participation du public et a fait état de nos recommandations selon lesquelles il nous faudra en temps utile nous orienter au Canada vers l'adoption des normes de comptabilité internationales une fois qu'elles auront atteint le niveau requis. On ne continuerait à utiliser les normes canadiennes que dans le cas où des variantes mineures exigeraien une adaptation aux exigences propres à l'économie canadienne. C'est une possibilité qui sera mise à profit.

Nous avons par ailleurs besoin au Canada d'un organe chargé de faire le nécessaire pour que les sociétés canadiennes et les autres parties intéressées aient la possibilité d'influer sur l'établissement des normes internationales.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Je veux comprendre votre proposition touchant l'utilisation du terme «employé». Celui qui effectue une vérification et qui travaille pour le compte d'un cabinet comptable constitué en société, selon les principes généraux qui s'appliquent en l'espèce, est un employé. Comment faites-vous la différence entre un associé et un employé qui travaille pour le compte d'un cabinet comptable constitué en société? Je comprends bien que vous vous êtes référé à d'autres employés de ce cabinet. Toutefois, il semble qu'il y ait une nouvelle tendance. Je veux dire par là, par exemple, que l'on annonce que KPMG est en train de lancer une émission d'actions pour créer une entreprise à l'échelle mondiale. Quel sera le statut des comptables dans une telle entreprise? Deviendront-ils des employés ou conserveront-ils un statut spécial au sein de la nouvelle société?

**M. Walker:** L'émission d'actions de KPMG ne portait que sur le groupe de consultants. Elle n'impliquait ni la pratique comptable, ni l'assurance. Toutefois, vous avez raison de le souligner.

**Mme Hillier:** Si nous avons bien compris, après en avoir parlé avec ce ministère, Industrie Canada avait uniquement l'intention, en modifiant cet article, de traiter des entreprises de vérification comptable constituées en société. Cela étant, si l'on ajoute le terme «actionnaire», nous considérons que l'on se replace dans la

it had been previously, where it referred to the person or his or her partner. In an incorporated form of organization, the shareholders would in fact be the partners and, therefore, you would retain the same playing field.

Our concern with the addition of the word "employee" is it would then sweep in many more people than had been contemplated previously, including, as we mentioned, perhaps clerical staff or maintenance staff, who would not be in a position to influence the decision on an audit or create an independence issue. Therefore, our concern is that by inadvertently adding the word "employee" we have created problems beyond what would be reasonable in discussing the independence of the auditor.

**Senator Hervieux-Payette:** I suppose the Industry Canada people agreed to that?

**Ms Hillier:** We did speak with them and they did agree that they would give serious attention to that proposal.

**Senator Fitzpatrick:** I was interested in your comments with respect to clause 119. Today, with globalization and mergers, a director at any given time can have a liability for as much as hundreds of millions of dollars in unpaid wages or unpaid income taxes. Employees or officers are stakeholders in the management of the company and may in fact be more aware of the circumstances that would lead to a situation where directors were liable for those unpaid wages or taxes.

Could you expand on that and give us the reasons for your concerns? I want to know if they are in line with the kind of thought process that I have on this.

**Ms Hillier:** When we were discussing that issue we were looking at the overall policy challenge of finding the brightest and best people to act as directors of a corporation. In considering a director's responsibility for employee wages, if there is a need to give priority to certain stakeholders in those circumstances, we felt that the issue was best addressed in the Bankruptcy and Insolvency Act rather than in the CBCA.

**The Chairman:** Thank you for your time, and your interesting and comprehensive brief.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, May 11, 2000

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-19, to amend the Canada Business Corporations Act and the Canada Cooperatives Act and to amend other Acts in consequence, met this day at 11:00 a.m. to give consideration to the bill.

[English]

loi dans la même situation qu'auparavant, lorsqu'on parlait de la personne elle-même ou de son associé. Au sein d'une organisation constituée en société, les actionnaires seraient en fait les associés et, par conséquent, la situation serait la même.

Nous craignons qu'en ajoutant le terme «employé», on englobe bien plus de gens qu'auparavant en incluant éventuellement, comme nous l'avons indiqué, les commis ou le personnel d'entretien, qui ne sont pas en mesure d'influer sur les décisions lors d'une vérification comptable ou de causer des problèmes sur le plan de l'indépendance. Par conséquent, nous craignons qu'en ajoutant par inadvertance le terme «employé», nous ayons créé des problèmes qui ne sont pas justifiés par la nécessité de veiller à l'indépendance du vérificateur.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** J'imagine que les responsables d'Industrie Canada sont d'accord avec vous?

**Mme Hillier:** Nous leur en avons parlé et ils ont effectivement convenu d'étudier de près cette proposition.

**Le sénateur Fitzpatrick:** Vos commentaires au sujet de l'article 119 ont éveillé mon intérêt. À l'heure actuelle, en raison de la mondialisation et des fusions, un administrateur peut à tout moment être responsable de centaines de millions de dollars en salaires et en impôts sur le revenu impayés. Les employés ou les cadres sont parties prenantes à la gestion de l'entreprise et peuvent en fait être mieux au courant des événements susceptibles d'amener les administrateurs à être responsables de ces salaires ou impôts impayés.

Pourriez-vous nous en dire davantage et nous exposer les raisons de vos préoccupations? J'aimerais savoir si vous êtes sur la même longueur d'onde que moi en la matière.

**Mme Hillier:** Nous avons discuté de cette question en tenant compte du grand défi, sur le plan des politiques globales, qui consiste à retenir les services des meilleurs et des plus brillants en tant qu'administrateurs des sociétés. Pour ce qui est de la responsabilité des administrateurs concernant le paiement des salaires, s'il est nécessaire d'accorder la priorité à certains intéressés dans de telles circonstances, nous avons estimé qu'il était préférable de régler cette question dans le cadre de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité plutôt qu'aux termes de la LCSA.

**Le président:** Merci du temps que vous nous avez accordé et de ce mémoire intéressant et complet.

La séance du comité est levée.

OTTAWA, le jeudi 11 mai 2000

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi S-19. Loi modifiant la Loi canadienne sur les sociétés par actions et la Loi canadienne sur les coopératives ainsi que d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 11 heures pour en faire l'examen.

[Traduction]

**Mr. Gary Levy, Clerk of the Committee:** Honourable senators, we have a quorum and it is my duty to inform you of the absence of Senator Kolber and the Deputy Chair. Thus, I need a nomination for acting chairman.

**Senator Kroft:** I move that Senator Furey act as today's chairman.

**Mr. Levy:** Honourable senators, is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Hon. George J. Furey (Acting Chairman)** in the Chair.

**The Acting Chairman:** Honourable senators, before we begin, I should like to make a few comments. Due to circumstances beyond their control, neither our Chair, Senator Kolber, nor our Deputy Chair, Senator Tkachuk, is able to be here today.

I want to echo some of our chairman's comments of yesterday, that in dealing with such a complex and important piece of proposed legislation as Bill S-19, it is imperative that we receive witnesses' submissions in a timely fashion.

I believe our committee clerk, Mr. Levy, advises witnesses in writing that they should have their written submissions to us well before their appearance dates. Receiving briefs or submissions on the day before or the day of testimony makes it more difficult for us.

In any event, we will endeavour to make the best of whatever situation in which we find ourselves. As was stated yesterday by the chairman, we will need to see where we are at the end of today's hearing and make some decisions as to whether we need to hear from more witnesses, either by having them return to the committee or through further written submissions.

Before we call our first witness, I want to remind everyone that we have approximately 40 minutes set aside for each witness. You are free to use whatever time you feel is necessary in your opening remarks and the committee members will use what time you leave us to ask a few questions.

I call our first witness, Mr. Tom Gunn.

**Mr. G. Tom Gunn, Chief Investment Officer, Ontario Municipal Employees Retirement System:** Honourable senators, I can assure you that the Ontario Municipal Employees Retirement System will not be presenting a 50-page brief full of technical amendments today.

I should like to talk at a fairly high level about some principles in the proposed legislation. I confess that I delivered our brief a short time ago. I will be speaking to matters of principle, rather than to the specific details of the brief, which we have tabled as more of a background paper.

To begin, the Ontario Municipal Employees Retirement System is the second largest pension plan in the Province of Ontario. It is managed by a 13-member board appointed by the Ontario government to represent the various municipalities and approximately 1,100 groups within the province.

**M. Gary Levy, greffier du comité:** Honorable sénateurs, nous avons quorum et je me dois de vous informer de l'absence du sénateur Kolber et du vice-président. Par conséquent, il faut que quelqu'un propose un président suppléant.

**Le sénateur Kroft:** Je propose que le sénateur Furey agisse aujourd'hui en qualité de président.

**M. Levy:** Honorables sénateurs, est-ce d'accord?

**Des voix:** D'accord

**L'honorable George J. Furey (président suppléant)** occupe le fauteuil.

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, avant de commencer, j'aimerais faire quelques observations. En raison de circonstances indépendantes de leur volonté, ni notre président, le sénateur Kolber, ni notre vice-président, le sénateur Tkachuk, ne sont en mesure d'être ici aujourd'hui.

Je veux faire écho à certains commentaires exprimés par le président hier et préciser que l'étude d'une mesure législative aussi importante et complexe que le projet de loi S-19 exige que nous recevions les mémoires des témoins en temps opportun.

Je crois avoir que le greffier du comité, M. Levy, avise les témoins par écrit qu'ils doivent nous soumettre leurs mémoires écrits bien avant leur date de comparution. Le fait de recevoir les mémoires et les exposés la veille ou le jour même de la comparution complique notre tâche.

Néanmoins, nous essaierons de faire de notre mieux, peu importe la situation dans laquelle nous nous retrouverons. Comme l'a dit le président hier, il faudra faire le point à la fin des audiences d'aujourd'hui et décider s'il y a lieu de demander aux témoins soit de revenir devant le comité soit de nous soumettre d'autres documents écrits.

Avant de commencer, je rappelle que nous avons réservé environ 40 minutes à chaque témoin. Vous êtes libres d'utiliser ce temps à votre guise pour votre déclaration liminaire et les membres du comité prendront le temps qui reste pour vous poser des questions.

Je donne la parole à notre premier témoin, M. Tom Gunn.

**M. G. Tom Gunn, agent principal des investissements, Caisse de retraite des employés municipaux de l'Ontario:** Honourables sénateurs, je peux vous donner l'assurance que la Caisse de retraite des employés municipaux de l'Ontario ne présentera pas aujourd'hui un mémoire de 50 pages renfermant des amendements de forme.

J'aimerais aborder à un niveau assez élevé certains principes du projet de loi. J'avoue que j'ai remis notre mémoire il y a peu de temps. Je m'attacherais à des questions fondamentales plutôt qu'aux détails du mémoire, ce dernier ayant plutôt été déposé à titre de document de base.

Tout d'abord, l'OMERS est la deuxième caisse de retraite du secteur public en importance en Ontario. Elle est gérée par un conseil de 13 membres nommés par le gouvernement de l'Ontario afin de représenter les diverses municipalités et rassemble environ 1,100 groupes de la province.

Two members of the board are elected from the various municipal bodies: one is a pensioner and one is a provincial official. There are approximately 280,000 participants and pensioners within OMERS. Today, we manage approximately \$37 billion worth of pensioners' money.

The fund is international, investing both in Canada and abroad. We have a great deal of exposure to corporate statutes in Canada, the United States, Europe, and elsewhere in the world. Part of our aim today is to talk to seven principal points.

The first is, we see ourselves as share-owners rather than shareholders. We consider that pension fund money constitutes a permanent source of capital, but we also consider that companies are our property. This is a growing trend in a number of pension plans both in Canada and elsewhere, and we take our responsibility as an owner of companies seriously.

We are strong believers in proper corporate governance principles. Our view is that all corporations should seek proper alignment from all constituents, being boards of directors, management, owners, customers, and other parties, and that proper statutes reflect the reality that corporations have multiple responsibilities.

We are also great believers in the words of former prime minister Laurier, who said that Canada should see itself as an international player. While he made the statement that the 20th century should have belonged to Canada, we like to think that perhaps the 21st century can.

We feel that Bill S-19 should empower Canadian companies on a worldwide basis. It is useful to consider the amendments to the British Corporations Act and the changes underway in the United States to ensure that the corporate powers under this proposed legislation are coordinated with those, and that companies domiciled in Canada are not somehow disadvantaged.

We also believe that corporations should be more generally responsive to shareholder rights, and we welcome changes to the CBCA in regard to the allocation of capital and proper responsiveness to economic conditions.

We believe there should be a national securities commission and we see some of the changes simplifying federal and provincial legislation as certainly moving in the right direction.

We would like to suggest something that may be obvious — that some of the changes to the CBCA be incorporated into the proposed bank act coming forward.

One last point, which OMERS has talked about for some time. We do think it would be useful to separate the offices of the chief executive and the chairman. It is a trend in other countries and we think it makes practical sense. It is not in the act but a number of corporations have said to us that they do not oppose the move in

Le conseil d'administration compte deux membres qui sont des élus municipaux, soit un retraité et un représentant du gouvernement provincial. Environ 280 000 participants et retraités adhèrent au régime. Aujourd'hui, la Caisse gère des actifs de l'ordre de 37 milliards de dollars environ au nom de ses membres.

La Caisse œuvre dans un cadre international, investissant tant au Canada qu'à l'étranger. Nous connaissons bien les lois régissant les sociétés par actions au Canada, aux États-Unis, en Europe et ailleurs dans le monde. Aujourd'hui, nous souhaitons aborder sept points principaux.

Premièrement, nous nous percevons comme les propriétaires d'actions plutôt que comme des actionnaires. Nous considérons que l'argent de la caisse de retraite constitue une source permanente de capitaux, mais nous estimons également que les sociétés sont notre propriété. Il s'agit là d'une tendance croissante parmi un certain nombre de régimes de retraite tant au Canada qu'à l'étranger, et nous prenons très au sérieux nos responsabilités à titre de propriétaires de sociétés.

Nous adhérons fermement aux principes d'une saine administration corporative. À notre avis, toutes les sociétés devraient viser à intégrer l'optique de l'ensemble des intervenants, que ce soit le conseil d'administration, la haute direction, les propriétaires, les clients et les autres parties, et être assujetties à des règles reflétant le fait qu'elles sont assujetties à des responsabilités multiples.

Nous faisons aussi nôtres les propos de l'ancien premier ministre Laurier, selon qui le Canada devait se considérer comme un acteur international. En effet, il était convaincu que le XX<sup>e</sup> siècle serait celui du Canada. Pour notre part, nous pensons que ce sera peut-être le XXI<sup>e</sup> siècle.

Nous estimons que le projet de loi S-19 devrait habiliter les sociétés canadiennes à l'échelle mondiale. Il est bon d'examiner les amendements à la British Corporations Act et les changements en cours aux États-Unis pour s'assurer que les pouvoirs corporatifs relevant de la mesure proposée s'harmonisent avec ces derniers et que les sociétés domiciliées au Canada ne sont pas désavantageées d'une manière ou d'une autre.

De façon générale, les sociétés devraient être plus sensibles aux droits des actionnaires, et nous saluons les changements prévus dans la LCSA au sujet de l'allocation des capitaux et de la capacité de réagir aux conditions économiques.

À notre avis, il y a lieu de mettre sur pied une commission nationale des valeurs mobilières. De plus, nous considérons certains des changements visant à simplifier la législation fédérale et provinciale comme un pas dans la bonne direction.

Nous souhaitons proposer une chose qui peut paraître évidente, soit que certains des changements à la LCSA soient intégrés au futur projet de loi sur les banques.

Un dernier point, sur lequel la Caisse insiste depuis un certain temps. Nous pensons qu'il serait utile de séparer les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général de société. C'est une tendance que nous observons dans d'autres pays et qui nous semble fondée du point de vue pratique. Cela ne figure

principle. However, they will not move unless someone else does. This would be a movement towards proper governance, but it will not happen unless it is placed in legislation.

That is a summary of our position. I am now open to questions.

**The Acting Chairman:** I have one question on the last point. What is the big advantage to separating the CEO and the chair?

**Mr. Gunn:** Companies that are governed with that separation produce better returns for their shareholders. This works effectively in the United Kingdom and is the practice in certain industries in Canada. We believe it separates the management of a board, with the various responsibilities that involves — particularly for large, growing enterprises operating in multiple jurisdictions around the world — from the management of the day-to-day operations.

We see conglomerates and merged companies with separate business heads. To suggest that one person can do all might have been appropriate 20 years ago, but that is not necessarily the case today.

**The Acting Chairman:** Is it more a function of efficiency than of conflicts between the positions?

**Mr. Gunn:** There can always be conflicts, but we are suggesting adopting the highest possible standard rather than citing any wrongdoing or inefficiency.

**Senator Stratton:** Why should we legislate that kind of thing? Why should that not be the responsibility of the corporations themselves through good corporate governance?

**Mr. Gunn:** I agree that it should be an act of good corporate governance undertaken by companies. When we have met with corporate governance committees of major corporations, we have put this point directly to them and asked for their position. I believe that more companies in Canada support this than is generally known, but at the same time, there is reluctance to act. It has been suggested that the appropriate time to separate out the two offices is when there is a succession underway. However, frankly, I believe there is a desire to be the second to move, rather than the first, in many industries. No company wants to go first, particularly within the banking business.

**Senator Kroft:** I share your view on separating the position of chair from president or CEO. I feel very strongly about it. In fact, this committee, in a report prior to my membership here, recommended that in principle. We fell short of recommending its incorporation in legislation.

Because of my interest in this subject, I have studied the arguments, always looking for the legitimacy of the other side, which seems to fall into two categories. The first is that there is a

pas dans la mesure, mais les dirigeants d'un certain nombre de sociétés nous ont dit qu'ils ne sont pas contre un tel changement en principe. Cependant, chacun attend que quelqu'un d'autre prenne l'initiative. Une telle distinction favoriserait une meilleure régie d'entreprise, mais rien ne se fera à moins d'une intervention législative.

Voilà qui résume notre position. Je suis maintenant prêt à répondre aux questions.

**Le président suppléant:** J'ai une question sur ce dernier point. Quel est le grand avantage lié à la séparation des fonctions de président du conseil et de directeur général?

**M. Gunn:** Les sociétés qui sont gouvernées selon ce régime de séparation offrent un meilleur rendement à leurs actionnaires. Cette façon de faire est pratiquée avec succès au Royaume-Uni, et c'est la pratique dans certains secteurs au Canada. Elle permet de dissocier la gestion du conseil, avec les diverses responsabilités que cela implique — particulièrement dans le cas de grandes entreprises en pleine croissance qui oeuvrent dans divers pays — de la gestion des activités quotidiennes.

Des conglomérats et des entreprises fusionnées ont à leur tête deux personnes. Il était peut-être raisonnable de croire il y a 20 ans qu'une seule personne pouvait cumuler ces deux fonctions, mais ce n'est pas nécessairement le cas aujourd'hui.

**Le président suppléant:** Est-ce davantage une question d'efficience que de conflits entre les deux postes?

**M. Gunn:** Il peut toujours y avoir des conflits mais nous préconisons d'adopter la meilleure pratique possible sans pour autant invoquer la possibilité d'inconduite ou d'inefficience.

**Le sénateur Stratton:** Pourquoi devrions-nous adopter des mesures législatives dans ce domaine? Pourquoi ne laisse-t-on pas aux sociétés elles-mêmes le soin d'y veiller au nom d'une régie d'entreprise optimale?

**M. Gunn:** Je conviens qu'il appartient aux sociétés de prendre cette initiative au nom d'une régie d'entreprise optimale. Lorsque nous avons rencontré les membres des comités de régie d'entreprise de grandes sociétés, nous leur avons posé directement la question en leur demandant d'énoncer leur position. Cette option recueille davantage de soutien qu'on ne le croit généralement parmi les compagnies canadiennes, mais parallèlement, on sent une certaine réticence à agir. On nous a laissé entendre que le moment opportun pour séparer les deux fonctions est celui de la succession. Cependant, pour être franc, je crois que dans bien des secteurs, personne ne veut être le premier à bouger. Aucune société ne veut être la première, particulièrement dans le secteur bancaire.

**Le sénateur Kroft:** Je suis d'accord avec ce que vous dites au sujet de la séparation des fonctions de président du conseil et de directeur général. Je suis convaincu du bien-fondé de cette solution. En fait, avant mon arrivée, notre comité a recommandé ce principe. Il n'est pas allé jusqu'à recommander qu'il soit intégré dans la mesure législative.

Comme c'est un sujet qui m'intéresse, j'ai étudié les arguments d'un côté comme de l'autre, cherchant toujours à voir la légitimité de ceux de l'autre côté, qui semblent s'inscrire dans deux

range of company size for which it is less than practical. I think you and I would agree that the bigger and more widely held the company, the greater the responsibility, and the more shareholders, the stronger the case becomes. Therefore, I invite your comment on whether there might be a middle ground where you could categorize companies as being subject to the legislative requirement in this area. That is on the practical side.

On the other side, it seems to me that the banks do not like it. When you explore the argument, one way or another, that is the lurking reality. There are many significant companies in this country that have that separation. Unfortunately, I do not have the statistics. Do you know what the numbers are?

When the government officials appeared, I asked who is pressing on this point. They echoed what you said. All sorts of people think it is a great idea when you speak to them one on one, but there is a reticence and there has not been a lot of pressure in favour of it. I do not want to lose the opportunity in this committee to understand better the realities of this.

**Mr. Gunn:** I will speak anecdotally about different industries. We are aware that there is a material difference in practice from industry to industry. For example, in the oil and gas and resource industry, I would suggest that at least one-third of the companies have these offices separated. There is separation of the offices in the public real estate companies. The banking business is very distinct, in that there is a virtual uniformity where the two offices are combined.

An individual at one bank, who holds a combined office, observed to the Ontario Municipal Employees Retirement Board that he deems it to be a point of competitive advantage: that if one person goes forward clearly as the individual in charge, as both the chairman and chief executive officer, major business customers know that they are talking to the ultimate decision maker. If the office is split, it suggests that the person is not the ultimate decision maker. No banker wishes to be the first to take that stance, on the theory that they would be empowering someone else.

On the other hand, while that argument is perfectly plausible, I am not sure it is valid. One bank in Canada operates that way. Certainly, a number of banks in the United States work that way without difficulty. There is simply a natural Canadian reluctance to move on this. I can certainly sympathize with someone not wishing to create an apparent advantage for a competitor, which is why legislation may be the best and most comfortable answer.

I do not think that anyone would suggest that shareholder value would not be served by separating these two offices, particularly if it were in legislation.

catégories. Premièrement, il y a toute une gamme d'entreprises de tailles différentes pour qui cette solution n'est guère commode. Vous conviendrez avec moi que plus l'entreprise est imposante et ouverte, plus ses responsabilités sont grandes et plus nombreux ses actionnaires, plus les arguments en faveur de la séparation deviennent convaincants. Par conséquent, pensez-vous qu'on pourrait trouver un compromis selon lequel les exigences législatives à cet égard différeraient selon la catégorie de l'entreprise? Voilà pour le volet pratique.

D'autre part, il semble que cette idée ne plaise guère aux banques. Lorsqu'on examine les tenants et les aboutissants de cette question, c'est la réalité qui se dégage. De nombreuses sociétés importantes chez nous fonctionnent selon ce régime de séparation. Malheureusement, je n'ai pas de statistiques à cet égard. Savez-vous quels sont les chiffres?

Lorsque les fonctionnaires du gouvernement ont comparu, je leur ai demandé qui exercitait des pressions en ce sens. Ils ont abondé dans votre sens. Bien des gens se disent d'avis que c'est une excellente idée lorsqu'on leur parle en privé, mais on sent une certaine réticence et il n'y a guère eu de pressions en faveur d'un tel changement. Je ne veux pas rater cette occasion qu'a notre comité de mieux comprendre cette réalité.

**M. Gunn:** Je peux vous relater des anecdotes concernant différents secteurs. Nous savons qu'il existe une différence matérielle d'une industrie à l'autre. Par exemple, dans le secteur du pétrole, du gaz et des ressources naturelles, je dirais qu'au moins un tiers des entreprises ont déjà séparé ces fonctions. La séparation a aussi cours dans les sociétés immobilières gouvernementales. Le secteur des banques est très distinct en ce sens que les deux fonctions y sont combinées de façon pratiquement uniforme.

Dans une banque, le titulaire de ces fonctions combinées a expliqué aux représentants de la Caisse de retraite des employés municipaux de l'Ontario que cette distinction est considérée comme un avantage concurrentiel, que si une personne est clairement désignée comme la personne assumant à la fois les fonctions de président du conseil et de directeur général, les clients importants de la banque savent qu'ils ont affaire aux décideurs ultimes. Si les fonctions sont séparées, cela donne à entendre que cette personne n'est pas le décideur ultime. Aucun banquier ne veut être le premier à adopter cette position, car en théorie, cela reviendrait à habiliter quelqu'un d'autre.

Cet argument est parfaitement plausible, mais je ne suis pas sûr pour autant qu'il soit valable. Une banque au Canada fonctionne de cette façon. Chose certaine, un certain nombre de banques américaines appliquent ce régime sans difficulté. Dans ce dossier, je pense que nous sommes simplement en présence de la réticence typique des Canadiens à agir. Je peux certainement comprendre que l'on ne souhaite pas conférer un avantage apparent à un concurrent, et c'est sans doute la raison pour laquelle la voie législative semble la meilleure et la plus confortable.

Je ne pense pas qu'il se trouve quiconque pour affirmer que l'intérêt des actionnaires serait mal servi par la séparation de ces deux fonctions, particulièrement si elle était prévue dans la loi.

As to whether they should be separated in smaller companies, or there should be a dollar limit, would that imply that smaller companies should have smaller boards, whose members need not necessarily be as informed or of the highest quality? To the extent that many small companies in Canada source capital from pension funds, I would take the opposite stance. I believe that we should encourage any company wishing to grow to set itself up with proper governance at the beginning and to aspire to become a larger entity rather than middle-of-the-road.

When a company sets up its governance properly, an entrepreneur has a sound second individual as board chair to judge the business plans and ensure that management is not running ahead of itself. That strengthens the organization and corporate governance.

In private organizations in which we have substantial financing, we usually ask that the offices be separated. Only in special circumstances would we consent to the offices being joint. We are not adamant on this, but we look at it as a source of proper practice. All things being equal, we believe that proper governance creates shareholder value, which is in the interest of everyone.

**Senator Poulin:** My question is supplementary to those of my colleagues who have been asking about corporate governance and splitting up the main board and senior management positions.

Approximately 12 years ago, when I was an executive at CBC, that publicly funded organization had a president who was also the chairman of the board. Then, with the change to the Broadcasting Act at the end of the 1980s, we had a chairman and a CEO.

There were definite impacts on the board in terms of empowering members and creating a "chamber of sober second thought" within the organization. Also, there was a change in the relationship between senior management and the board.

Do you believe that the CEO should be a voting member of the board if the chairman and CEO positions are split?

**Mr. Gunn:** Yes I do, because the president is actually representing a legitimate constituency, and to the extent that in the corporate world a formal vote is required, it is important that the president's voice be heard.

However, I would also observe that in corporate Canada, few things come to a formal vote. Good boards are run more by consensus.

**Senator Poulin:** Like Senate committees?

Quant à savoir si elles devraient être séparées dans des entreprises modestes, ou s'il devrait y avoir un seuil financier, cela implique-t-il que ces dernières devraient avoir des conseils d'administration plus restreints dont les membres n'ont pas nécessairement besoin d'être aussi avisés ou de calibre supérieur? Étant donné qu'un grand nombre de petites entreprises au Canada obtiennent leurs capitaux auprès de caisses de retraite, je serais plutôt d'avis contraire. J'estime que nous devrions encourager toute compagnie qui souhaite prospérer à se doter d'une régie d'entreprise optimale dès le début et à aspirer à devenir une grande entité plutôt qu'une entité de taille intermédiaire.

Lorsqu'une entreprise se dote d'une bonne régie, son propriétaire peut compter sur un deuxième avis valable, celui du président du conseil d'administration, pour évaluer son plan d'entreprise et s'assurer que personne ne lui coupe l'herbe sous le pied. Cela renforce à la fois l'organisation et la régie d'entreprise.

Dans les organisations privées où notre financement est substantiel, nous demandons habituellement que les deux fonctions soient séparées. C'est uniquement dans des circonstances particulières que nous consentons à ce qu'elles soient réunies. Nous ne sommes pas inflexibles à cet égard, mais nous considérons que c'est un gage de pratiques saines. Toutes choses étant égales, nous estimons qu'une bonne régie d'entreprise favorise l'accroissement de la valeur des actions, ce qui est dans l'intérêt de tout le monde.

**Le sénateur Poulin:** Ma question fait suite à celles de mes collègues et porte sur la régie d'entreprise et la séparation des fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général de la société.

Il y a une douzaine d'années, alors que j'occupais un poste de direction à la Société Radio-Canada, cet organisme gouvernemental était doté d'un directeur général qui assumait aussi la présidence du conseil d'administration. À la fin des années 80, dans la foulée des changements apportés à la Loi sur la radiodiffusion, nous avons hérité d'un président du conseil et d'un directeur général.

Ce changement a eu une incidence certaine sur le conseil, conférant davantage de pouvoirs à ses membres et créant du même coup au sein de l'organisation une «chambre de mure réflexion». En outre, nous avons noté un changement dans les rapports entre la haute direction et le conseil d'administration.

Pensez-vous que le directeur général devrait être un membre votant du conseil d'administration si les deux postes sont distincts?

**M. Gunn:** Oui je le crois, car le directeur général représente en fait une entité légitime et dans la mesure où, dans le monde corporatif, un vote officiel est exigé, il importe qu'il puisse faire entendre sa voix.

Cependant, je signale que dans le monde corporatif au Canada, rares sont les dossiers qui font l'objet d'un vote officiel. Dans les bons conseils, on fonctionne davantage par consensus.

**Le sénateur Poulin:** Comme dans les comités sénatoriaux?

**Mr. Gunn:** Perhaps. However, it is best that a corporation reach a consensus among various viewpoints on what the direction should be. If a formal vote needs to be recorded, it tends to be something of an exception.

If there is a conflict, people are willing to identify it and votes stand out on that front. It is more important that a board reach consensus, and that sober first and second thoughts come together to reach a stronger answer.

**Senator Poulin:** Since you are recommending legislating this approach, do you feel that the legislator should have any additional responsibility for facilitating such a transition in corporate Canada?

**Mr. Gunn:** Senator, perhaps the committee has already done so with the suggestion that residency requirements be relaxed. Certainly, we promote the idea that there should be a broader constituency of directors in Canada. That does help all Canadians recognize that the model of a successful company in the 21st century will likely be a multinational based in Canada. To be a lead supplier of services in one's home market is all very well, but Canada is not the world.

The CBC would be a greater entity, broadcasting around the world, and its governance would thus be improved if there were a number of board representatives with experience of broadcasting issues in Britain, Canada, and the United States. Recognizing how others did it may have made for a stronger entity to promote Canadian culture.

Relaxing the residency requirements should bring in a broader spectrum of directors and there should be a wider selection of chairs and boards.

**Senator Kroft:** Making Canada an attractive and hospitable place for a multinational company is a major challenge that we face in the private sector and in the making of policy.

Have you any suggestions for this committee, not necessarily in reference to any particular items in the bill? What legislative measures might enhance Canada's attractiveness as a place of residence for multinational corporations?

**Mr. Gunn:** My general advice is that we should recognize that as a nation, we can sometimes be more insular than we realize.

The trends of globalization, e-commerce, NAFTA, and the European Common Market affect many other countries as well as ourselves.

We would be well advised to take more notice of what is happening in other countries that are trying to come to grips with the same issues. The British government rewrote its corporate legislation, trying to make Great Britain a more attractive place, particularly for new and medical technology development.

**M. Gunn:** Sans doute. Cependant, il est préférable qu'une société dégage un consensus parmi les divers points de vue pour décider de son orientation. C'est plutôt l'exception qu'un vote officiel doive être consigné.

En cas de conflit, les participants sont prêts à l'identifier et un vote tend à ressortir à cet égard. Il est plus important qu'un conseil atteigne un consensus et que se rallient des éléments de réflexion pour dégager une solution plus vigoureuse.

**Le sénateur Poulin:** Étant donné que vous recommandez une approche législative, croyez-vous que le législateur devrait avoir la responsabilité supplémentaire de faciliter une telle transition dans le monde des affaires au Canada?

**M. Gunn:** Sénateur, le comité l'a peut-être déjà fait en suggérant d'assouplir les exigences concernant la résidence des administrateurs. Chose certaine, nous sommes favorables à l'idée d'élargir le champ des administrateurs au Canada. Cela contribue à faire comprendre à tous les Canadiens que le modèle d'une société gagnante au XXI<sup>e</sup> siècle sera sans doute une multinationale implantée au Canada. Être le principal fournisseur de services sur le marché intérieur, c'est très bien, mais le Canada n'est pas le monde.

Radio-Canada serait une entité plus imposante si elle diffusait partout dans le monde et sa régie d'entreprise serait enrichie par la présence à son conseil d'administration de représentants ayant l'expérience de la radiodiffusion en Grande-Bretagne, au Canada et aux États-Unis. Forte des enseignements tirés du succès d'autres entités, la Société Radio-Canada aurait sans doute pu promouvoir plus vigoureusement la culture canadienne.

L'assouplissement des exigences liées à la résidence devrait attirer un plus vaste bassin d'administrateurs et permettre une meilleure sélection de présidents et de membres de conseils d'administration.

**Le sénateur Kroft:** Faire du Canada un lieu attrayant et accueillant pour une société multinationale est un défi de taille tant pour le secteur privé que pour le secteur public chargé de l'élaboration des politiques.

Avez-vous des suggestions à faire au comité, sans nécessairement faire référence à un élément particulier du projet de loi? Quelles mesures législatives seraient susceptibles de rehausser l'attrait du Canada aux yeux des sociétés multinationales?

**M. Gunn:** De façon générale, nous devons reconnaître qu'en tant que nation, il nous arrive parfois d'être plutôt insulaires, sans nous en rendre compte.

La mondialisation, le commerce électronique, l'ALENA et le marché commun européen sont toutes des tendances qui touchent de nombreux autres pays au même titre que le Canada.

Nous serions bien avisés de nous intéresser davantage à ce qui passe dans les autres pays qui essaient de trouver une solution aux mêmes problèmes. Le gouvernement britannique a révisé sa réglementation des sociétés pour essayer de faire de la Grande-Bretagne un lieu d'investissement plus attrayant, particulièrement dans le domaine des nouvelles technologies et de la recherche médicale.

I heard the Prime Minister of Great Britain publicly announce that there should be no hesitation in winding up a company and recognizing a loss in an enterprise, but that that should not inhibit the formation of new companies. I am not sure that our business and legislative climate is at that point.

We may be in a situation where a Canadian entrepreneur may have access to capital in either Canada or the United States, yet not necessarily find that Canada is the best place to build an enterprise.

The restriction on pension investment still works in a detrimental fashion. I have made the point to the Finance Committee of the House of Commons that ultimately, under NAFTA, there can be quite a contrary effect of limiting pension investments.

Today, Canadian shares and corporations can be acquired quite easily by American companies, but not vice versa. The next plant built by a Canadian company that has been acquired by an American company, and is now ineligible for investment, will probably be in Ohio rather than Ontario or Quebec.

If a Canadian company buys an American company, chances are the next plant and the employment will be in Canada. Restricting foreign investment can ultimately mean that jobs can migrate out of the country. Restricting investment in foreign countries can actually decrease jobs in Canada.

Under NAFTA, in the interest of generating both jobs and economic growth in Canada, the Canadian legislative environment should be, on a competitive basis, more positive, and definitely with an eye on other places where people might choose to locate, such as the U.S.

**The Acting Chairman:** Thank you, Mr. Gunn, for your presentation and for taking the time to be with us this morning.

Our next witness is Ms Jane Beatty.

**Ms Jane Beatty, Legal Counsel, Investments, Ontario Teachers' Pension Plan Board:** Honourable senators. I am here today at the request of our president and chief executive officer, who could not be here this morning.

I am pleased to share with you our organization's generally favourable reaction to Bill S-19, amending the Canada Business Corporations Act, and the proposed revision of the regulations.

I have been with Teachers' for about eight years and am responsible for providing legal advice and representation to the board on all investment matters. In this capacity, I work closely with the investment and finance professionals at Teachers' in the

J'ai entendu le premier ministre de la Grande-Bretagne annoncer publiquement qu'il ne faut pas hésiter à fermer une entreprise et à reconnaître une perte, mais que cela ne devrait pas empêcher la création de nouvelles compagnies. Je ne suis pas sûr que nous soyons là sur le plan législatif ou commercial.

À l'heure actuelle, un entrepreneur canadien peut fort bien avoir accès à des capitaux, soit au Canada ou aux États-Unis, sans nécessairement juger que le Canada est pour autant le meilleur endroit pour son entreprise.

Les restrictions relatives aux investissements des caisses de retraite ont un effet néfaste. D'ailleurs, j'ai fait valoir devant le comité des finances de la Chambre des communes qu'au bout du compte, dans le contexte de l'ALENA, les limites imposées aux investissements des caisses de retraite peuvent avoir un effet très négatif.

Aujourd'hui, au lieu de favoriser une capacité d'autofinancement canadienne, en bout de ligne, les sociétés et les actions canadiennes deviennent des proies faciles pour des compagnies américaines, mais non le contraire. La prochaine usine construite par une entreprise canadienne acquise par une société américaine et désormais inaccessible à nos investissements, sera probablement en Ohio, plutôt en Ontario ou au Québec.

Si une entreprise canadienne fait l'acquisition d'une entreprise américaine, il y a fort à parier que la prochaine usine et les emplois qui s'ensuivront s'implanteront ici. Les restrictions à l'investissement étranger peuvent au bout du compte se traduire par la perte d'emplois en faveur de l'étranger. Limiter les investissements à l'étranger peut en fait diminuer le nombre d'emplois au Canada.

Dans le contexte de l'ALENA, en vue de générer des emplois et la croissance économique au Canada, le cadre législatif canadien devrait être plus positif, dans l'optique de la concurrence, et chose certaine, plus ouvert aux autres endroits où les chefs d'entreprise peuvent vouloir s'installer, tel que les États-Unis.

**Le président suppléant:** Monsieur Gunn, je vous remercie d'avoir pris le temps de venir nous présenter votre exposé ce matin.

Notre prochain témoin est Mme Jane Beatty.

**Mme Jane Beatty, conseillère juridique, Placements, Conseil du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario:** Honorable sénateurs, je comparais devant vous à la demande de notre président et directeur général, qui ne pouvait être ici ce matin.

Je suis heureuse de vous faire part de la réaction généralement favorable de notre organisation au projet de loi S-19 modifiant la Loi canadienne sur les sociétés par actions et le projet de révision de la réglementation connexe.

Je travaille pour le Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario depuis environ huit ans et je suis chargée de prodiguer à son conseil d'administration des avis juridiques sur toutes les questions d'investissement. À ce titre, je travaille en

day-to-day management of a pension fund with net assets of around \$70 billion.

Teachers' needs little introduction at this stage of its 10-year history as an independent corporation entrusted with ensuring that the value in the pension plan is sufficient to pay an indexed stream of defined retirement income benefits for the remainder of the lives of Ontario's active and retired teachers.

Ten years ago, Teachers' held \$520 million worth of Canadian equities. Today, we hold close to \$20 billion worth. The capitalization of the TSE 300 was almost \$743 billion at the end of 1999. Therefore, our portfolio of Canadian stocks at year-end represented close to 2.5 per cent of the TSE 300, the largest 300 companies in the Canadian public market.

In the early 1990s, we became quite knowledgeable quite quickly about the constraints Canadian corporate and securities laws present to investors in Canada and the urgent need for reform of the 25-year-old corporation legislation, the Canada Business Corporations Act.

We offer our congratulations to Industry Canada and to this committee for their efforts to date. Much work has gone into the attempt to get the CBCA and the regulations right for the changing times. It is an important statute with a large and diverse constituency. That the review appears to be headed for a successful conclusion must be gratifying.

As an interested member of the constituency, the Ontario Teachers Pension Plan Board has tried to play a meaningful role in the CBCA reform process over the last five years. We responded to eight of Industry Canada's requests for comment that were issued in 1995 and 1996. Mr. Lamoureux testified before this committee in 1996. We participated in Industry Canada's round table discussion on CBCA reform in January 1999, and we provided support to the positions of various interest groups relative to the proposed reforms. We appreciate the commitment of the Government of Canada to the process and we eagerly anticipate the effective date of these reforms to the CBCA and the regulations.

Why is Teachers' so interested in Canadian corporate law? As a large public sector investor with a fiduciary obligation to its captive beneficiaries, and with a substantial share ownership in Canadian public companies, we have little choice but to take an active interest in Canadian corporate and securities laws that encourage company managers to increase shareholder value. Teachers', along with OMERS and the Caisse, have been three large public sector pension funds among relatively few in Canada in the past decade, but the landscape is changing quickly with the emergence at the federal level of the Canada Pension Plan Investment Board and the Public Sector Investment Board. There will be increased competition in the Canadian capital markets and increased pressure on the Canadian government to enact and enforce modern corporate and securities laws.

étroite collaboration avec des professionnels du monde des finances et des investissements pour assurer la gestion quotidienne d'une caisse de retraite comptant des éléments d'actifs nets d'environ 70 milliards de dollars.

Après dix ans d'existence, cet organisme indépendant chargé de s'assurer que la caisse de retraite des enseignants et enseignantes est suffisamment garnie pour verser à ses membres actifs et retraités pour le reste de leurs jours des prestations de revenu de retraite déterminées et indexées se passe de présentation.

Il y a dix ans, la Caisse comptait 520 millions de dollars en capital-actions canadien. Aujourd'hui, nous en détenons près de 20 milliards. La capitalisation du TSE 300 s'élevait à près de 743 milliards de dollars à la fin de 1999. Par conséquent, notre portefeuille d'actions canadiennes à la fin de l'année représentait près de 2.5 p. 100 du TSE 300, indice qui rassemble les 300 plus grandes entreprises cotées en bourse au Canada.

Au début des années 90, nous avons rapidement pris conscience des contraintes que la législation canadienne applicable aux sociétés et aux valeurs mobilières impose aux investisseurs au Canada et ressenti l'urgence de moderniser la Loi canadienne sur les sociétés par actions, vieille de 25 ans.

Nous félicitons Industrie Canada et votre comité des efforts qu'ils ont déployés jusqu'à maintenant. Ce fut un dur travail que d'essayer de moderniser la LCSA et sa réglementation pour l'adapter aux temps modernes. C'est une mesure importante qui s'adresse à une clientèle vaste et diversifiée. Il doit être gratifiant de voir cette démarche couronnée de succès.

En tant que partie intéressée, le Conseil du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario a tenté de jouer un rôle valable dans le processus de réforme de la LCSA au cours des cinq dernières années. Nous avons répondu à huit demandes de commentaires que nous a présentées Industrie Canada en 1995 et en 1996. M. Lamoureux a témoigné devant votre comité en 1996. Nous avons participé à la table ronde organisée par Industrie Canada sur la réforme de la LCSA en janvier 1999 et nous avons soutenu les positions de divers groupes d'intérêt relativement aux changements proposés. Nous saluons l'engagement du gouvernement du Canada à l'égard de ce processus et nous attendons impatiemment la date d'entrée en vigueur des réformes apportées à la LCSA et à la réglementation.

Pourquoi notre organisation s'intéresse-t-elle autant au droit des sociétés au Canada? En tant qu'investisseur important du secteur public ayant une obligation fiduciaire à l'égard de ses bénéficiaires captifs, et en tant que propriétaire d'un pourcentage substantiel de sociétés canadiennes ouvertes, force nous est de nous intéresser de près aux lois applicables aux sociétés et aux valeurs mobilières qui encouragent les gestionnaires d'entreprise à augmenter la valeur pour l'actionnaire. Notre régime, de concert avec l'OMERS et la Caisse, sont les trois grands fonds de pension du secteur public qui se sont imposés dans ce bassin relativement modeste au Canada depuis dix ans, mais l'environnement change rapidement avec l'apparition au niveau fédéral de l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada et le Conseil d'investissement du secteur public. Cela se traduira par une concurrence accrue sur les marchés financiers canadiens et

d'intenses pressions s'exercent sur le gouvernement du Canada pour qu'il adopte et applique une législation moderne relativement aux sociétés et aux valeurs mobilières.

Cela dit, le régime s'intéresse vivement à l'élaboration d'une législation sur les sociétés et les valeurs mobilières, et notre position sur la réglementation dans ce domaine au XXI<sup>e</sup> siècle est conforme à la position exprimée par M. Lamoureux devant le comité en 1996.

Having said that Teachers' is keenly interested in the development of corporate and securities laws in Canada, our position on regulation in this area in the 21st century is consistent with the position expressed by Mr. Lamoureux to this committee in 1996.

We are of the view that, as institutions like Teachers' continue to assume an important role as overseers of the corporate governance process — holding managers, directors, and large, active shareholders accountable — the need for a direct and intrusive regulatory approach to corporate governance decreases. A number of legal rules evolved in the 20th century, the purpose of which was to fill the accountability vacuum created by the lack of large, disinterested shareholders.

As institutional shareholders, and even individual shareholders, play their roles in corporate governance, they, in conjunction with management and boards, should attain the right outcome on matters of overall corporate performance and help the Canadian economy to perform better. The greater the number of large and more active institutional holders, the more the bias in the regulatory framework should be to let the market find solutions to governance problems. This is instead of imposing specific solutions in the form of mandated processes or outright prohibitions on transactions or behaviour. Direct intrusions into the marketplace may be slow to evolve and can become irrelevant to the ills they were designed to cure.

We recognize the need for rules and that they play a critical role in ensuring that the right solutions obtain in a free market populated, in part, by large institutional holders like Teachers' — long-term, patient investors. In such a market, the rules must ensure that the game is fair, which means that shareholders must have sufficient baseline rights and guarantees. Many of the amendments to the CBCA proposed by Bill S-19 and the regulations will achieve this end.

In its work culminating in Bill S-19, Industry Canada characterized CBCA reform in its January 1999 presentation to the round table discussion as "enhancing Canadian competitiveness in the global, knowledge-based economy." Industry Canada further acknowledged that the global, knowledge-based economy recognizes that Canada is in a global race where, first, partnerships are key; second, vision is essential; and third, speed wins.

I wonder about Industry Canada's perception that speed wins. We have been at this reform for over five years and passage of Bill S-19 and the regulations into law needs to be a priority if Canada hopes to win.

Nous sommes d'avis qu'à mesure que des institutions comme le Régime de retraite des enseignantes et des enseignants continuent d'assumer un rôle de plus en plus important à titre de superviseurs du processus de régie d'entreprise, en obligeant gestionnaires, administrateurs et grands actionnaires à rendre des comptes, le besoin d'une réglementation directe et dérangeante diminue. Un certain nombre de règles juridiques ont vu le jour au XX<sup>e</sup> siècle afin de combler le manque de responsabilités créé par l'absence de grands actionnaires désintéressés.

Les actionnaires institutionnels et même individuels jouent un rôle dans la régie d'entreprise, au même titre que la direction et les conseils d'administration, et ils devraient contribuer à l'atteinte des résultats souhaitables sur le plan de la performance globale des sociétés et aider ainsi l'économie canadienne à mieux performer. Plus les grands actionnaires institutionnels sont nombreux et actifs, plus il convient d'infléchir le cadre réglementaire de manière à laisser le marché imposer ses propres solutions aux problèmes de régie. Cela, au lieu d'imposer des solutions spécifiques sous forme de procédures obligatoires ou d'interdictions frappant les transactions ou les comportements. Les ingénieries directes dans le marché peuvent prendre du temps à mettre en place et peuvent devenir non pertinentes, ayant pris du retard sur les problèmes qu'elles étaient censées régler au départ.

Nous reconnaissions le besoin de règles qui jouent un rôle critique pour garantir la mise en place de bonnes solutions dans un marché libre peuplé en partie par de grands actionnaires institutionnels comme le régime — des investisseurs patients, axés sur le long terme. Dans un tel marché, les règles doivent garantir que personne n'est lésé, c'est-à-dire que les détenteurs d'actions doivent avoir des droits et des garanties de base suffisamment solides. Bon nombre des modifications à la LCSA proposées par le projet de loi S-19 et le règlement atteindront ce but.

Dans ses travaux qui ont débouché sur le projet de loi S-19, Industrie Canada a déclaré dans l'exposé présenté en janvier 1999 dans le cadre de la table ronde que la réforme de la LCSA vise à «renforcer la compétitivité canadienne dans une économie mondiale axée sur le savoir». Industrie Canada a reconnu en outre que la mondialisation de l'économie fondée sur le savoir place le Canada dans une compétition mondiale et que dans ce contexte, premièrement, les partenariats sont la clé; deuxièmement, la vision est essentielle; et troisièmement, le plus rapide gagne.

Je m'interroge sur la perception d'Industrie Canada voulant que le plus rapide gagne. Nous travaillons à cette réforme depuis plus de cinq ans et l'adoption et l'application du projet de loi S-19 et du règlement connexe doivent être prioritaires si le Canada veut avoir la moindre chance de gagner la course.

I will now turn to specific comments on the proposals. As I have said, our reaction to Bill S-19 and the proposed regulations is generally favourable. I propose to comment briefly on four discrete items, each of which, from time to time, impacts on us as an institutional shareholder. These items are: shareholder communications and proxy rules; takeover bids; insider trading and reporting; and residency requirements of directors and directors' liability.

Communication among shareholders of federally incorporated companies has been an issue for Teachers' since the early 1990s. Our concern over the breadth of the words in the act that define "solicitation," and which include "the sending of a form of proxy or other communication to a shareholder under circumstances reasonably calculated to result in the procurement, withholding or revocation of a proxy," has compelled Teachers' to make application to Industry Canada on several occasions, most recently last month, to seek an exemption from the requirement to produce a dissident proxy circular in order to communicate with 15 or fewer other shareholders.

Since the time we first applied for such an exemptive order, the director of the corporations directorate of Industry Canada has released a policy statement, possibly prompted by the applications of Teachers' and others, expressly stating that such exemptive orders, that is, to permit communication with 15 or fewer other shareholders, will be granted as a matter of course.

Bill S-19, or at least proposed section 62 of the regulations, will now provide us with the required relief in order to communicate without having to seek an exemptive order. This is a clear example of efficiency-driven reform and is of great assistance to shareholders when posed with the question, "Where were the shareholders?"

While public announcements of how Teachers' will vote on a matter has never been an issue, we are pleased with the amendment permitting shareholders to make such public announcements without triggering the dissident proxy rules. Shareholder interests are best served by the absence of unnecessary regulatory interference in the discussion process, and the more the barriers to communication come down, the better.

We believe that Bill S-19 reflects the correct option by repealing the CBCA takeover bid provisions entirely. The provincial securities laws provide a detailed, carefully crafted, comprehensive code for the regulation of takeover bids of public companies in Canada. The securities regulators are experts in administering and enforcing these takeover codes, and the takeover provisions in the CBCA reflect a regulatory inefficiency and, hence, a cost burden to capital market participants.

Je vais maintenant faire des observations sur des propositions précises. Comme je l'ai dit, notre réaction au projet de loi S-19 et au règlement proposé est généralement favorable. Je me propose de traiter brièvement de quatre points précis qui ont tous, de temps à autre, une incidence sur nous à titre d'actionnaires institutionnels. Ces points sont les suivants: les communications aux actionnaires et les règles relatives aux procurations; les offres d'achat visant à la mainmise; les transactions d'initiés et les rapports à ce sujet; et les exigences relatives à la résidence des administrateurs et à leurs responsabilités.

Les communications entre actionnaires de compagnies constituées sous le régime fédéral sont une source de préoccupations pour le régime depuis le début des années 90. Nos préoccupations relativement à la définition très large du terme «solicitation» dans la loi, qui comprend notamment «l'envoi d'un formulaire de procuration ou de toute autre communication à un actionnaire dans des circonstances telles que l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il en résulte l'obtention, le refus ou la révocation d'une procuration», a incité le régime à faire des démarches auprès d'Industrie Canada à plusieurs reprises, tout récemment encore le mois dernier, en vue de chercher à obtenir une exemption de l'exigence de publier une circulaire dissidente sollicitant des procurations pour pouvoir communiquer avec 15 actionnaires ou moins.

Depuis la première fois que nous avons demandé une telle ordonnance d'exemption, le directeur de la direction des sociétés d'Industrie Canada, peut-être aiguillonné par les demandes présentées par le régime et par d'autres intervenants, a publié une déclaration dans laquelle il déclare expressément que de telles ordonnances d'exemption visant à permettre de communiquer avec au plus 15 autres actionnaires seront accordées automatiquement.

Le projet de loi S-19, ou tout au moins l'article 62 du règlement proposé, nous accordera maintenant la latitude de pouvoir communiquer avec des actionnaires sans avoir besoin de demander une ordonnance d'exemption. C'est un exemple manifeste d'une réforme axée sur l'efficacité et ce sera très utile pour les actionnaires à qui on posera la question: «Où étaient donc les actionnaires?»

Si l'annonce publique de l'intention du régime de se prononcer dans un sens ou dans un autre sur une question n'a jamais fait problème, nous sommes heureux que l'on propose un amendement permettant aux actionnaires de faire de telles annonces publiques sans déclencher les règles relativement aux procurations dissidentes. Les intérêts des actionnaires sont mieux servis par l'absence d'ingérence inutile de la réglementation dans le processus de discussion, et plus les obstacles à la communication seront levés, mieux ce sera.

Nous sommes convaincus que le projet de loi S-19 reflète le bon choix en abrogeant complètement les dispositions de la LCSA relativement aux offres publiques d'achat. Les lois provinciales sur les valeurs mobilières établissent un code détaillé, complet, élaboré avec soin pour la réglementation des offres publiques d'achat de sociétés ouvertes au Canada. Les responsables de la réglementation des valeurs mobilières sont des experts dans l'administration et la mise en application de ces codes relatifs aux

Teachers' investment strategy has clearly been adversely impacted by the takeover bid regime in the CBCA, which duplicates the code and provincial securities acts. The threshold is different — 10 per cent at the federal level rather than 20 per cent at the provincial level — and there is a heavy compliance burden associated with different calculation and reporting requirements. The elimination of the takeover provisions in the CBCA is a welcome withdrawal by the federal authorities from matters that are being handled competently at the provincial securities law level.

The CBCA currently imposes insider reporting requirements on certain individuals and companies — those who meet the definition of "insider." Provincial securities laws also impose and enforce insider reporting requirements. Hence, the market is afforded relevant and relatively timely information about trading by insiders through provincial securities laws. In certain respects, the CBCA calculation of who is an insider for reporting purposes is different from that of the provincial laws, leading to duplicative, expensive, and inconsistent compliance requirements. Bill S-19 repeals the CBCA insider reporting requirement, and we support the amendment.

While Bill S-19 eliminates the CBCA regulation of insider reporting, it maintains a CBCA civil right of action for damages arising out of insider trading. At the same time, however, it moves the substance of the CBCA right of action closer to that contained in the provincial securities statutes. Under the proposed CBCA provision, it will no longer be necessary to establish that the insider made use of the material confidential information in order to bring an insider trading action. This is also the case under the provincial securities statutes, where it is enough to prove that the insider traded with knowledge of material confidential information. However, care should be taken in adopting the provincial model.

While a right of action is generally granted for trading with knowledge under the provincial securities statutes, in Ontario, for example, the regulations under the Ontario Securities Act provide the insider with a defence in respect of an insider trading action. A defence exists if the insider proves that the purchase was made pursuant to an automatic dividend reinvestment or share purchase plan that was entered into prior to the acquisition of knowledge of the material confidential information.

The defence is also available where a purchase is made pursuant to a legally binding obligation that was entered into prior to the acquisition of knowledge of the material confidential information. No similar defences have been provided in the proposed right of action in Bill S-19, and it is important that

offres de rachat, et les dispositions de la LCSA sur les OPA constituent une forme d'inefficacité réglementaire et donc un coût financier pour les participants au marché des capitaux.

La stratégie d'investissement du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants a clairement subi l'incidence négative du régime de la LCSA en matière d'offres publiques d'achat, qui constitue un dédoublement par rapport aux lois et aux codes des provinces. Le seuil est différent — 10 p. 100 au niveau fédéral, au lieu de 20 p. 100 au niveau provincial — et il y a un lourd fardeau associé à différentes exigences en matière de calcul et de rapport. L'élimination des dispositions relatives aux offres d'achat dans la LCSA représente un retrait, de la part des autorités fédérales, d'un dossier qui est géré avec compétence par les autorités provinciales des valeurs mobilières, et ce retrait est bien accueilli.

La LCSA impose actuellement des dispositions en matière de rapport à certaines personnes et sociétés — celles qui correspondent à la définition d'"initié". Les lois provinciales en matière de valeurs mobilières imposent aussi des exigences quant à la divulgation des transactions d'initiés. Par conséquent, le marché reçoit relativement rapidement des renseignements pertinents sur les transactions d'initiés, en application des lois provinciales sur les valeurs mobilières. À certains égards, l'identité des initiés aux fins de la divulgation est calculée différemment dans la LCSA par rapport aux lois provinciales, ce qui entraîne des dédoublements coûteux et lourds en matière d'exigences et de rapports. Le projet de loi S-19 abroge les dispositions pertinentes de la LCSA et nous appuyons cet amendement.

Par contre, si le projet de loi S-19 élimine la réglementation des transactions d'initiés dans la LCSA, il maintient le droit d'intenter des actions au civil pour obtenir un dédommagement à la suite de transactions d'initiés. En même temps, il rapproche la LCSA des lois provinciales en la matière. Aux termes des dispositions proposées, il ne sera plus nécessaire d'établir que l'initié a utilisé des renseignements confidentiels pertinents pour pouvoir intenter une action relativement à une transaction d'initié. C'est également le cas sous le régime provincial, aux termes duquel il suffit de prouver que l'initié a opéré une transaction en étant au courant de certains renseignements confidentiels pertinents. Il y a toutefois lieu d'être prudent pour ce qui est d'adopter le modèle provincial.

Si, de façon générale, les lois provinciales sur les valeurs mobilières accordent le droit d'intenter des poursuites en cas de transactions d'initiés, comme c'est le cas par exemple en Ontario, il faut préciser que le règlement pris aux termes de la Loi sur les valeurs mobilières de l'Ontario permet à l'initié de se défendre en prouvant que l'achat a été fait aux termes d'un réinvestissement automatique de dividendes ou d'un régime d'achat d'actions auquel l'intéressé a adhéré avant d'être mis au fait de l'information confidentielle importante.

On peut également invoquer cette défense lorsque l'achat est réalisé aux termes d'une obligation légale qui a été imposée à l'intéressé avant que celui-ci ne prenne connaissance du renseignement confidentiel pertinent. Le droit de poursuite proposé dans le projet de loi S-19 ne s'accompagne d'aucune

consideration be given to building them into the proposed CBCA provisions.

We agree with Bill S-19's loosening of residency requirements for directors. We are in a global marketplace, and in order to compete on the world stage, Canada needs to introduce premium talent at the board of directors' level, with fewer national considerations. To this end, the amendments to the liability provisions for directors are also an improvement.

In closing, Bill S-19 and the regulations, through the proposed amendments, and what those amendments say about Canada's commitment to corporate law reform, should help facilitate the transition to an environment in Canada in which active, responsible institutional shareholders will participate fully in the governance process and thereby improve performance.

Teachers' would like to see a crystallization soon of Industry Canada's and this committee's efforts to date in the enactment into law of Bill S-19 and the regulations.

Finally, we are in the midst of rapid changes in the global marketplace and a gradual revolution in corporate governance. We would like to see these changes recognized in the continual consideration by the federal government of the appropriateness of regulation in the corporate and securities areas.

Bill S-19 demonstrates a clear commitment to reform based on the elimination of duplication, regulation, and increased regulatory efficiency. We would encourage the committee, in that spirit, to consider proposals for the introduction of a national securities regulation system in Canada.

**Senator Kroft:** I have one question arising from the centre paragraph on page 2. It seems that you are making a case for letting the marketplace play a greater role in determining the appropriateness of legislation and regulation, and that government, given the realities of the modern marketplace, should step back and be less intrusive.

Since there are now institutional shareholders of a number and size that did not exist before, the government should reconsider the appropriateness of intervention in these areas. Is that what you are saying there?

You say the greater the number of large and more active institutional shareholders, the more the bias in the regulatory framework should be to let the market find solutions to governance problems.

What is your general message on the role of government and, therefore, to us as legislators in this area?

défense semblable et il est important que l'on réfléchisse à la question en vue de prévoir une telle défense dans les dispositions proposées de la LCSA.

Nous sommes d'accord avec l'assouplissement des exigences relatives à la résidence des administrateurs que l'on propose dans le projet de loi S-19. Nous vivons dans un marché mondial et pour être compétitif sur la scène mondiale, le Canada doit se doter des meilleurs talents disponibles au sein des conseils d'administration, en insistant moins sur les considérations nationales. Dans ce but, les modifications aux dispositions relatives aux responsabilités des administrateurs représentent aussi une amélioration.

En terminant, le projet de loi S-19 et le règlement connexe, de même que les amendements que ces textes proposent d'apporter à la loi et ce que ces amendements représentent en fait d'engagement de la part du Canada d'opérer une réforme de la Loi sur les sociétés devraient aider à faciliter la transition vers l'établissement au Canada d'un environnement dans lequel les investisseurs actifs, responsables et institutionnels pourront participer pleinement au processus de régie des sociétés, ce qui permettra d'en améliorer le rendement.

Le régime aimerait que les efforts déployés à ce jour par Industrie Canada et par le comité débouchent très bientôt sur la mise en vigueur du projet de loi S-19 et du règlement connexe.

Enfin, nous vivons actuellement des changements rapides dans le marché mondial et nous assistons à une évolution graduelle de la régie des sociétés. Nous aimerions que le gouvernement fédéral prenne continuellement acte de ces changements dans la réglementation des sociétés et des valeurs mobilières.

Le projet de loi S-19 montre un engagement clair envers une réforme fondée sur l'élimination des dédoublements, l'allègement de la réglementation et une plus grande efficacité. Nous encourageons le comité, dans cet esprit, à prendre en considération des propositions visant l'introduction au Canada d'un régime national de réglementation des valeurs mobilières.

**Le sénateur Kroft:** J'ai une question qui découle du paragraphe qui se trouve au milieu de la page 2. Vous semblez dire qu'il faut laisser le marché jouer un plus grand rôle pour ce qui est de déterminer le caractère approprié de la loi et des règlements, et que le gouvernement, compte tenu des réalités du marché moderne, devrait prendre du recul et s'y intéresser moins qu'il ne le fait actuellement.

Comme il y a aujourd'hui des investisseurs institutionnels plus nombreux et plus importants par rapport à ce qui existait auparavant, le gouvernement devrait reconSIDéRER la pertinence d'intervenir dans ce domaine. Est-ce bien ce que vous dites?

Vous dites que plus il y a de grands investisseurs institutionnels et plus ils sont actifs, plus il faut infléchir le cadre réglementaire de manière à laisser le marché trouver lui-même des solutions aux problèmes de régie.

Quel est votre message général quant au rôle du gouvernement et, par conséquent, quant à notre rôle, en tant que législateurs, dans ce domaine?

**Ms Beatty:** The position of Teachers' is that corporate and securities markets can operate efficiently without too much intervention and that institutions that represent individuals, public sector pension funds that represent significant numbers of individuals, can encourage good corporate governance and good corporate performance. and too much regulation is probably not necessary.

**Senator Kroft:** There are others who say that the government must protect itself from the handful of large institutions because they are developing an undue influence in the marketplace. I am suggesting there may be another side to this coin.

**Ms Beatty:** There is a concern that institutional investors like Teachers' and OMERS are becoming too powerful. Power is a relative thing, certainly. There are pension funds in the United States that are triple and quadruple the size of anything we see in Canada.

**Senator Kroft:** As is their economy.

**Ms Beatty:** That is right. However, it is important to recognize that while a small number of institutions do have significant power, they also have legal and fiduciary obligations to individuals. The Teachers' fund has 220,000 members and we take those fiduciary responsibilities seriously.

**Senator Kroft:** Frankly, I find your statement here somewhat excessive in suggesting that perhaps there is an alternate form of government in the marketplace that might do better than ours. You might regard my statement as an overstatement.

**Ms Beatty:** I do.

**Senator Fitzpatrick:** I listened to your comments with interest and I take it you are generally supportive of Bill S-19?

**Ms Beatty:** That is correct, senator.

**Senator Fitzpatrick:** It appears you are also quite supportive of the details. This is, perhaps, your last chance to complain about anything in the bill. I want to give you that opportunity again.

**Ms Beatty:** We are happy with the bill.

**The Acting Chairman:** If I could follow up before a question from Senator Poulin, you indicated in an earlier statement that your fund is now involved in a number of Canadian companies. I suppose this is part of the equity financing that many larger funds participate in. Are you happy with the position that this puts you in as a minority shareholder with respect to some of the changes that are proposed in that regard?

**Ms Beatty:** Would you elaborate, please?

**The Acting Chairman:** Most of the positions you find yourself in now — and I go back to when you were talking about shareholder communications — when you do equity financing, you are more likely than not to be a minority shareholder?

**Ms Beatty:** Yes.

**Mme Beatty:** Notre position est la suivante: les sociétés et les marchés financiers peuvent fonctionner sans trop d'intervention et les institutions qui représentent des particuliers, les caisses de retraite du secteur public, qui représentent un nombre considérable de personnes, peuvent promouvoir une saine régie d'entreprise, ainsi qu'un bon rendement. Une réglementation trop serrée n'est sans doute pas nécessaire.

**Le sénateur Kroft:** D'autres disent que le gouvernement doit se protéger d'une poignée de grandes institutions qui développent une influence indue sur les marchés financiers. D'après moi, il y a un revers à la médaille.

**Mme Beatty:** Certains craignent que les investisseurs institutionnels comme le régime et la Caisse de retraite des employés municipaux de l'Ontario deviennent trop puissants. Chose certaine, le pouvoir est une chose relative. Il y a aux États-Unis des caisses de retraite dont la taille est le triple ou le quadruple de n'importe quelle autre au Canada.

**Le sénateur Kroft:** Tour comme leur économie.

**Mme Beatty:** C'est exact. Cependant, il importe de reconnaître que même si un petit nombre d'institutions ont un pouvoir considérable, elles ont aussi des obligations juridiques et fiduciaires envers leurs membres. Notre régime compte 220 000 membres et nous prenons très au sérieux nos responsabilités fiduciaires.

**Le sénateur Kroft:** Franchement, je trouve que vous allez un peu loin lorsque vous affirmez qu'il existe sans doute sur le marché une forme de gouvernement de rechange qui serait meilleure que la nôtre. Peut-être trouverez-vous que j'exagère.

**Mme Beatty:** Effectivement.

**Le sénateur Fitzpatrick:** J'ai écouté vos commentaires avec intérêt et j'en conclus que vous appuyez le projet de loi S-19 dans son ensemble?

**Mme Beatty:** C'est exact, sénateur.

**Le sénateur Fitzpatrick:** Vous semblez aussi l'appuyer dans ses détails. C'est peut-être votre dernière chance de vous plaindre de quoi que ce soit dans le projet de loi. Je veux vous en donner encore une fois l'occasion.

**Mme Beatty:** Ce projet de loi nous satisfait.

**Le président suppléant:** J'aimerais intervenir sur le même sujet avant de donner la parole au sénateur Poulin. Vous avez dit plus tôt que votre régime finance un certain nombre d'entreprises canadiennes. Je suppose que cela fait partie du financement par actions consenti par un grand nombre de caisses de retraite. Êtes-vous satisfaite de la position qui est la vôtre, c'est-à-dire celle d'actionnaires minoritaires, en ce qui a trait à certains des changements proposés à cet égard?

**Mme Beatty:** Pourriez-vous préciser, je vous prie?

**Le président suppléant:** À l'heure actuelle — et je reviens à ce que vous disiez au sujet des communications avec les actionnaires — vous vous retrouvez la plupart du temps actionnaires minoritaires lorsque vous investissez des capitaux propres?

**Mme Beatty:** Oui.

**The Acting Chairman:** Some of these changes impact on that. The follow-up to Senator Fitzpatrick's question is: Are you happy that this satisfies the desire of a fund like yours to have more of a say in companies where you find yourselves in a minority position?

**Ms Beatty:** As a pension fund, we are almost without exception in a minority position. Are you referring to the unanimous shareholder provisions?

**The Acting Chairman:** Yes.

**Ms Beatty:** Frankly, we did not focus on those particularly. Our biggest concern over the past five years with the CBCA has been the shareholder communication provisions, and we have not felt the impact as a minority shareholder of the CBCA.

**Senator Stratton:** I am curious about the effect of the Canada Pension Plan hitting the market, the size of that pension plan. Do you think we are adjusting appropriately to that impact and have you looked at that?

**Ms Beatty:** I have not looked at the impact of the Canada Pension Plan in my responsibility as in-house counsel at Teachers'. Other individuals at Teachers' have been involved in the emergence of that fund.

There will be considerably more competition for increasingly fewer products in Canada with the emergence of the CPP into the equity markets. We operate within a global marketplace and we need to accommodate that. There will be more competition for less product, or the same product.

**Senator Stratton:** What do you believe will be the effect of that? I would expect you to have an opinion. Will that competition drive the stock values up artificially, or do we do something else that allows us to invest more globally?

**Ms Beatty:** We have recently seen some amendments that allow us to invest more globally. Those are good things. We will need to work harder to make Canada a more attractive place to invest and do business, so that there is more product here. I will leave it there.

**Senator Poulin:** I found your presentation quite interesting. I think we all wish that our portfolios had moved in the same way that yours has moved in less than 10 years, from \$520 million to \$20 billion of Canadian equities. Congratulations are in order to both your board and your senior management. I am sure you will convey that to Mr. Lamoureux.

For the record, would you remind us of the profile of your board, in terms of numbers and how they are appointed? I would like to hear your comments on the subject that we were discussing with the previous witness, the separation of the chairman of the board and CEO of an organization.

**Le président suppléant:** Certains des changements portent là-dessus. Voici la question qui fait suite à celle du sénateur Fitzpatrick: pensez-vous que cela répond aux souhaits d'un fonds comme le vôtre d'avoir davantage son mot à dire dans les sociétés où il se trouve en position minoritaire?

**Mme Beatty:** En tant que régime de retraite, nous sommes pratiquement sans exception en position minoritaire. Faites-vous référence aux dispositions relatives à l'unanimité des actionnaires?

**Le président suppléant:** Oui.

**Mme Beatty:** En toute franchise, nous ne nous y sommes pas particulièrement attachés. Depuis cinq ans, nous nous sommes surtout intéressés au volet de la LCSA concernant les communications avec les actionnaires et la loi n'a guère eu d'incidence sur notre statut d'actionnaire minoritaire.

**Le sénateur Stratton:** Je m'interroge au sujet de l'influence que le Régime de pensions du Canada peut avoir sur le marché financier, étant donné sa taille. Pensez-vous que nous réussissons à nous adapter à cette incidence? Avez-vous examiné cet aspect?

**Mme Beatty:** Je n'ai pas examiné l'incidence du Régime de pensions du Canada à titre de conseillère juridique du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario. D'autres que moi ont participé à l'émergence de ce fonds.

Il y aura une concurrence beaucoup plus vive pour un éventail réduit de produits au Canada avec l'arrivée sur les marchés financiers du RPC. Notre action s'inscrit dans un marché mondial et il faut en tenir compte. Il y aura davantage de concurrence pour moins de produits ou pour le même produit.

**Le sénateur Stratton:** À votre avis, quelles seront les conséquences d'une telle situation? Je suppose que vous avez une idée à ce sujet. Cette concurrence va-t-elle gonfler artificiellement les valeurs boursières ou convient-il de prendre des mesures qui nous permettront d'investir davantage sur la scène internationale?

**Mme Beatty:** Récemment, nous avons pris connaissance d'amendements qui nous permettent d'investir davantage à l'étranger. C'est une bonne chose. Il nous faudra travailler d'arrache-pied pour faire en sorte que le Canada soit un lieu d'investissement et d'affaires plus attrayant, pour qu'il y ait davantage de produits ici. Je m'en tiendrai là.

**Le sénateur Poulin:** J'ai trouvé votre exposé très intéressant. Je pense que nous aurions tous souhaité que nos portefeuilles de titres canadiens grossissent au même rythme que le vôtre en moins de dix ans, puisqu'il est passé de 520 millions à 20 milliards de dollars. Votre conseil d'administration et les membres de la haute direction méritent des félicitations. Je suis sûr que vous les transmettrez à M. Lamoureux.

Aux fins du compte rendu, pourriez-vous nous dresser le profil de votre conseil d'administration, nous dire combien de personnes en sont membres et comment elles sont nommées? J'aimerais aussi que vous commentiez le sujet que nous avons abordé avec le témoin précédent, la séparation entre les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général d'une organisation.

**Ms Beatty:** I would like to start by clarifying the \$520 million to \$20 billion. In 1990, the Ontario Teachers' Pension Fund was invested entirely in fixed income, so that while it might look dramatic — and it is a dramatic entry into the equity markets — it does reflect a movement from 100 per cent fixed income to a more diversified portfolio, aside from the fact that the markets have performed well.

The board of the Ontario Teachers' Pension Plan is comprised of nine members. Four members are nominated by the Ontario Teachers' Federation and four by the Ontario government. They jointly appoint the chair, to bring it to the nine.

In terms of the separation of the chair and the CEO, the Ontario Teachers' Pension Plan Board position is probably that we do need checks and balances in order to ensure the system works properly.

I believe that the Ontario Teachers' Pension Plan Board would say, do not put the requirement into legislation, that good corporate governance demands a separation of power and encourages less regulatory intervention. They would also say that good governance will be brought to bear, and that for the most part, a well-run company that can accommodate it will separate the two. Our proxy voting guidelines suggest that we vote for the separation, but recognize that probably one size does not fit all corporate circumstances. We prefer not to see it in legislation.

That is my personal view of what I think Teachers' view would be, and I can certainly confirm that for this committee if you would like to have a more formal response.

**Senator Poulin:** Could we receive a more formal view from Teachers' on this issue of separation?

**Ms Beatty:** I will get that back to you.

**The Acting Chairman:** Our next witnesses are from the Coalition for CBCA Reform.

**Mr. John Kazanjian, Partner, Osler Hoskin & Harcourt and Counsel to the Coalition for CBCA Reform:** Our coalition, as you are aware, is made up of 10 large, Canadian public companies. These companies are listed at the end of the submission that we filed.

Mr. Purdy Crawford, who is the Chair of the coalition, asked me to extend his apologies, as he was unable to attend today. Mr. McAusland and I are here in his place.

The coalition was formed in 1994 or 1995, and was very active in the CBCA reform initiative of Industry Canada, and in this committee's review of the issues. We filed extensive briefs that address, I believe, over 200 issues. Our submissions related to issues that Industry Canada presented to us, and also issues that our members had encountered on a day-to-day basis in living with the CBCA.

We have centralized our views around four key principles: flexibility, efficiency, certainty, and a balancing of interests. We also rested our views on a fundamental observation, and that is

**Mme Beatty:** J'aimerais tout d'abord apporter une précision au sujet de ce gain de 520 millions à 20 milliards de dollars. En 1990, le Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario était entièrement investi à revenu fixe, de sorte que si les résultats semblent spectaculaires — et c'est une entrée spectaculaire sur les marchés financiers — ils reflètent la transition d'un revenu entièrement fixe à un portefeuille plus diversifié, autre le fait que les marchés se sont bien comportés.

Le régime compte neuf membres. Quatre sont nommés par la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario et quatre par le gouvernement de l'Ontario. Ensemble, ils nomment un président, ce qui porte leur nombre à neuf.

En ce qui a trait à la séparation entre les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général, le régime estime que nous avons besoin de freins et contrepoids pour assurer le bon fonctionnement du système.

Le conseil d'administration du régime recommanderait sans doute de ne pas préciser dans la loi qu'une régie saine exige la séparation du pouvoir et encourage une moindre intervention réglementaire. De l'avis des membres du conseil, une saine régie sera un facteur et dans la plupart des cas, une société bien gérée qui peut se le permettre fera la distinction entre les deux fonctions. Nos directives sur le vote par procuration suggèrent que nous votions pour la séparation des fonctions, tout en reconnaissant qu'une solution unique ne convient pas à toutes les entreprises. Nous préférerons que la loi reste muette à ce sujet.

Je viens d'énoncer mon opinion personnelle sur ce que serait la position du régime, et je peux en donner confirmation au comité s'il désire une réponse plus officielle.

**Le sénateur Poulin:** Pourrions-nous recevoir de la part du régime une opinion plus officielle sur cette question de la séparation des deux fonctions?

**Mme Beatty:** Je vous en ferai parvenir une.

**Le président suppléant:** Notre prochain témoin représente la Coalition pour la réforme de la LCSA.

**M. John Kazanjian, associé, Osler Hoskin & Harcourt et avocat-conseil de la Coalition pour la réforme de la LCSA:** Comme vous le savez, notre coalition se compose de dix grandes sociétés publiques canadiennes. La liste en figure à la fin du mémoire que nous avons présenté.

M. Purdy Crawford, président de la coalition, m'a demandé de vous transmettre ses excuses car il n'a pu venir aujourd'hui. M. McAusland et moi-même sommes ici à sa place.

La coalition a été formée en 1994 ou 1995 et a participé très activement à l'initiative d'Industrie Canada relative à la réforme de la LCSA, ainsi qu'à l'étude des questions pertinentes menées par le comité. Nous avons déposé des mémoires fouillés portant, si je ne m'abuse, sur plus de 200 questions. Ces documents faisaient suite aux requêtes que nous avons présentées Industrie Canada ainsi qu'aux problèmes évoqués par nos membres ayant une expérience quotidienne de l'application de la LCSA.

Nous avons regroupé nos points de vue autour de quatre grands principes: souplesse, efficience, certitude et équilibre des intérêts. Nous avons également fondé notre opinion sur une observation

that corporate law must be enabling, not regulatory, legislation. Corporate law must provide the right platform for Canadian companies to operate effectively in a rapidly changing future environment. That does not mean that the special interest groups from the accounting organizations or the shareholder activists who have appeared do not offer a valuable perspective on a handful of issues. However, at the end of the day, this is a piece of proposed corporate legislation —, that is, enabling legislation for the coalition, large public companies and, equally, the 95 per cent of the CBCA corporate population is not made up of large public companies.

Overall, we think Industry Canada has done a solid job with Bill S-19. We regret the amount of time it has taken to get from the public discussion stage, which ended over three years ago, to where we are today. This only underscores the urgency of moving forward and passing the bill as quickly as possible.

Leading-edge, Canadian high-tech companies such as Nortel and BCE should not need to go to court to avoid the CBCA's archaic restrictions on electronic communications. As you will see from our brief, Newbridge had to go to court last month in order to be able to communicate effectively with its employee shareholders electronically.

**Mr. David McAusland, Vice-President and Chief Legal Officer and Secretary, Alcan Aluminum Ltd.; Member of Coalition for CBCA Reform:** I wish to address the specific question of directors' residency, as a member of the coalition principally, but also as a senior officer of Alcan. I wish to go back to Mr. Kazanjian's remarks that we are here to discuss the CBCA as a piece of effective legislation that helps us create a competitive environment for Canada.

It is often left unsaid, but it is very important that corporate law be seen as a tool of economic development, although, unfortunately, people tend not to see it that way. It is a tool of economic development in that if you have an effective and fairly balanced framework, you will attract business that others cannot attract because their legislation is not on the same footing. Frankly, the world is becoming more competitive in terms of corporate legislation and it is harder to remain on the cutting-edge. More and more countries are getting up to speed. This bill gives us an opportunity to stay out in front and we should not miss it.

The issue of directorship residency is very critical for all companies seeking to expand. Once again, I look at this from the point of view of Canadian corporations looking outward on the world, rather than as some others look at it, which is to batten down the hatches and protect ourselves against incoming hostile corporations. We must look at creating advantages for our

fondamentale, soit que le droit des affaires doit donner lieu à une législation habilitante et non réglementaire. Le droit des affaires doit fournir aux entreprises canadiennes les assises dont elles ont besoin pour fonctionner efficacement dans un environnement futur caractérisé par le changement rapide. Cela ne signifie pas que les groupes d'intérêt spéciaux qui ont comparu, des firmes comptables aux actionnaires militants, n'offrent pas une perspective valable sur de multiples questions. Cependant, au bout du compte, il s'agit d'une mesure législative concernant les sociétés, c'est-à-dire une mesure habilitante destinée à la coalition et aux grandes sociétés publiques. Par ailleurs, 95 p. 100 des compagnies visées par la LCSA ne sont pas de grandes sociétés publiques.

Dans l'ensemble, nous pensons qu'Industrie Canada a fait de l'excellent travail avec le projet de loi S-19. Nous regrettons le temps qu'il a fallu pour passer du stade du débat public, qui a pris fin il y a plus de trois ans, à l'étape d'aujourd'hui. Il ne fait qu'amplifier l'urgence d'aller de l'avant et d'adopter le projet de loi aussi rapidement que possible.

Des sociétés canadiennes de haute technologie, des sociétés de pointe comme Nortel et BCE ne devraient pas avoir à aller devant les tribunaux pour se soustraire aux restrictions archaïques de la LCSA concernant les communications électroniques. Comme vous pourrez le lire dans notre mémoire, la société Newbridge a dû avoir recours aux tribunaux le mois dernier pour obtenir de pouvoir communiquer efficacement avec ses employés actionnaires par voie électronique.

**M. David McAusland, vice-président, directeur général des Services juridiques et secrétaire, Alcan Aluminium Limitée; membre de la Coalition pour la réforme de la LCSA:** Je voudrais aborder la question particulière de la résidence des administrateurs principalement en tant que membre de la coalition mais aussi en tant que membre de la haute direction d'Alcan. Je voudrais revenir sur les observations de M. Kazanjian, qui a dit que nous sommes ici pour discuter de la LCSA en tant que mesure efficace pour nous aider à créer un environnement concurrentiel au Canada.

Ce que l'on oublie souvent de dire, mais qui est très important, c'est que le droit des affaires doit être vu comme un outil de développement économique même si, malheureusement, on n'a pas tendance à le percevoir de cette façon. Pourtant, c'est effectivement un outil de développement économique car un cadre juridique efficace et équilibré attirera des entreprises que d'autres pays ne pourront attirer du fait que leur législation n'est pas à la hauteur. Franchement, il y a de plus en plus de concurrence dans le monde pour ce qui est de la législation des sociétés et il est difficile de demeurer à l'avant-scène. De plus en plus de pays nous rattrapent. Le projet de loi nous donne l'occasion de rester en tête du peloton, et il ne faudrait pas la rater.

La question de la résidence des administrateurs est cruciale pour toutes les entreprises qui souhaitent prendre de l'expansion. Encore une fois, j'aborde cette question dans l'optique de sociétés canadiennes ouvertes sur le monde contrairement à d'autres qui veulent ériger des barricades et se protéger contre la venue de sociétés hostiles. Nous devons faire en sorte de créer des

corporations that are seeking to expand outside Canada, which is obviously increasingly the case.

I have the privilege of being with Alcan, which is one of Canada's largest industrial concerns and one of its premier, if not leading, global companies. Therefore, we know whereof we speak. When you are going out into the world, you must establish a network of contacts in every corner. Any corporation's network starts with its board of directors. It is a fundamental role of the board to help the company grow by having the right network in place in order to get things done and to demonstrate that the company is properly connected to the communities and markets where it is doing business.

If we do not move ahead on this in Canada and relax the current restrictions, we will simply not be competitive. Frankly, I believe that there is a compelling argument to be made for the complete removal of residency restrictions. We believe that they are superfluous, but the coalition is prepared to endorse the 25 per cent principle.

The reality for lawyers and other professionals involved in this is that the current restriction is counterproductive. Not only does it discourage companies from seeking high-quality directors, it also forces them to create "odd ball" situations where they have directors in place who are really artificial nominees of offshore shareholders who need to be represented on the board. They choose a local professional who is just a mouthpiece. There is nothing illegal about that, but it is not credible. I do not understand why we would have legislation that encourages that.

Those who think that this is an issue of Canadian control must focus on the fact that there are a myriad of artificial solutions to circumvent the existing legislation without enabling the company to get the proper kind of people on the board. The real way to address Canadian control issues in situations where it might be considered necessary for policy reasons is to put in place specific legislation on ownership thresholds. Then it is up to the shareholders to decide, in the normal course, who should be on their board, based on the fact that they should have a certain amount of Canadian ownership.

I will conclude with a comment on the capital markets. There is a shareholder value issue related to this point. Like it or not, we still have something of a Canadian discount on many companies, other than the largest ones. We do not get the same trading multiples, as a rule. I do not know if anyone has testified specifically on that point, but it is the case. We must be able to show that our companies are truly capable of being international citizens, albeit with their home base in Canada, in order that there is no seam between Canadian, U.S., or other corporations in terms of values. In that way, you are not penalizing our access to capital markets.

avantages pour nos entreprises qui souhaitent prendre de l'expansion à l'étranger.

J'ai le privilège de travailler chez Alcan, l'un des fleurons de l'industrie canadienne et l'une de ses plus grandes sociétés, sinon la première à l'échelle mondiale. Par conséquent, nous savons de quoi nous parlons. Pour s'implanter dans le monde, il faut créer un réseau de contacts dans tous les coins de la planète. Le réseau d'une société commence avec son conseil d'administration. Le conseil a pour rôle essentiel d'aider la société à prospérer en mettant en place le réseau qui lui permettra d'atteindre ses objectifs et de faire la preuve qu'elle a avec les communautés et les marchés qu'elle dessert les liens qui s'imposent.

Si nous ne prenons pas au Canada les mesures nécessaires pour assouplir les restrictions actuelles, nous ne serons tout simplement pas compétitifs. Je pense que des arguments convaincants militent en faveur de l'élimination complète des restrictions en matière de résidence. Nous estimons que ces restrictions sont superflues, mais la coalition est disposée à souscrire au principe des 25 p. 100.

Aux yeux des avocats et d'autres professionnels concernés, les restrictions actuelles vont à l'encontre du but visé. Non seulement elles découragent les sociétés de rechercher les administrateurs de qualité supérieure, elles les forcent également à avoir recours à des «bizarries» en ce sens qu'elles nomment des administrateurs qui sont en fait des porte-parole fantoches d'actionnaires étrangers qui doivent être représentés au conseil. Ils choisissent un professionnel local qui n'est qu'un porte-parole. Il n'y a rien d'illégal à cela, mais ce n'est pas crédible. Je ne comprends pas pourquoi nous aurions une loi qui encourage cette façon de faire.

Ceux qui pensent que c'est une question de contrôle canadien doivent comprendre qu'il existe une myriade de solutions artificielles pour contourner la loi actuelle sans pour autant permettre à la société de recruter les personnes appropriées. Le meilleur moyen de remédier au problème du contrôle canadien dans les situations où cela est jugé nécessaire pour des raisons de politique consiste à adopter des mesures législatives portant précisément sur le seuil de propriété. À ce moment-là, ce sont les actionnaires qui décident, en temps opportun, qui devrait faire partie de leur conseil d'administration, en se fondant sur le fait qu'il devrait y avoir un certain pourcentage de propriété canadienne.

Je terminerai par une observation au sujet des marchés de capitaux. Le facteur de la valeur pour l'actionnaire intervient. Que cela nous plaise ou non, un escompte canadien s'applique toujours sur de nombreuses entreprises, à l'exception des plus grandes. En règle générale, nous n'obtenons pas les mêmes multiples commerciaux. J'ignore si quelqu'un a témoigné précisément à ce sujet, mais c'est le cas. Nous devons être en mesure de montrer que nos entreprises sont vraiment capables d'être des citoyens internationaux, tout en ayant leur siège au Canada, afin qu'il n'y ait pas de différence entre les entreprises canadiennes, américaines et autres en termes de valeurs. De cette façon, notre accès aux marchés financiers n'est pas compromis.

Finally, on a personal note, I will say that Alcan is in a position, in view of its recent merger pursuits, to testify eloquently on director residency, and on other issues. In our merger discussions, we literally went through a matrix analysis comparing Canada, the U.S., the U.K., and other jurisdictions, on the basis of the relative advantages from fiscal, corporate governance, and securities regulatory perspectives, as well as from an impact on capital value evaluation and a host of other issues. Through that analysis, we were able to win the day on Canada, by a narrow margin.

Focusing on the director residency issue was critical. The material that we sent to our shareholders shows that we were obliged to agree in writing that if we remain, in the longer term, in a situation where there is a majority requirement, we will have to continue the company in another jurisdiction, such as New Brunswick, the Yukon — where there is no residency requirement — or perhaps Quebec. A number of companies coming into Canada that do not want residency requirements are setting up in the Yukon. I have nothing against the Yukon, but it seems silly that the CBCA, presumably leading-edge corporation legislation, would play second fiddle to the Yukon.

**Mr. Kazanjian:** I will wrap up with two additional observations. You will see from our submission that we think that Industry Canada has gone a long way down the right path on electronic communications, but we have three or four suggestions that we hope will be seriously considered. It was an ambitious effort, but there are some areas in which some additional fine-tuning is necessary through minor and technical amendments.

We ask this committee to review in particular that portion of our brief requesting a more deliberate view on these three or four aspects of electronic communications, because there are some unintended effects in Bill S-19.

Second, the proposed legislation defers to the regulations. While we recognize that as a general measure it may not always be the most useful regulatory or legislative approach, we think it is essential in this circumstance, particularly because of the long "shelf life" of the proposed legislation, and the dramatic pace of change that is occurring from both a global and a communication and technology perspective.

However, given the additional deference to the regulations, we think it is important that the notice and comment provision in the current legislation be preserved. There should be an opportunity for notice and consultation. We are not clear why that was not continued in Bill S-19, but given the emphasis on regulation, we think there should be a more open process. In fact we suggested to this committee in earlier submissions that there should be some kind of expert, external advisory body to give guidance to the regulation-making authorities. We still offer that view.

Enfin, sur une note personnelle, je dirai qu'à la lumière de ses récents efforts de fusionnement, Alcan est en mesure d'offrir un témoignage éloquent sur la résidence des administrateurs, entre autres questions. Dans nos discussions sur la fusion, nous avons littéralement fait une analyse de matrice comparant le Canada, les États-Unis, la Grande-Bretagne et d'autres pays sur la base des avantages relatifs de la fiscalité, de la régie d'entreprise et du cadre réglementaire des marchés boursiers, de même que leur incidence sur l'évaluation de la valeur des capitaux et de multiples autres facteurs. À la suite de cette analyse, le Canada a réussi à l'emporter, mais par une faible marge.

La question de la résidence des administrateurs a joué un rôle critique. Comme on peut le lire dans les documents que nous avons envoyés à nos actionnaires, nous avons été obligés de convenir par écrit que si, à long terme, nous demeurons assujettis à une exigence relative à la majorité, nous devrons déménager la société ailleurs, au Nouveau-Brunswick, au Yukon ou peut-être au Québec, là où il n'y a pas de critères de résidence. Bon nombre d'entreprises qui viennent au Canada mais qui ne veulent pas se plier aux exigences de la résidence s'implantent au Yukon. Je n'ai rien contre le Yukon, mais il semble plutôt ridicule que la LCSA, censément la mesure législative de pointe applicable aux sociétés, nous amène à jouer les seconds violons par rapport au Yukon.

**Mr. Kazanjian:** Je conclurai en ajoutant deux choses. À la lecture de notre mémoire, vous verrez que nous pensons qu'Industrie Canada a fait beaucoup de progrès en ce qui concerne les communications électroniques, mais nous avons trois ou quatre suggestions qui, nous l'espérons, seront prises au sérieux. Cette mesure est le fruit d'un effort ambitieux, mais dans certains domaines, il reste nécessaire de la peaufiner par le biais de simples amendements de forme.

Nous demandons au comité d'accorder une attention particulière à la partie de notre mémoire où nous réclamons un examen plus attentif de ces trois ou quatre aspects des communications électroniques, car ces dispositions ont certains effets non voulus dans le projet de loi S-19.

Deuxièmement, le projet de loi s'en remet à la réglementation. Nous reconnaissons qu'en tant que mesure générale, ce n'est sans doute pas toujours la démarche la plus utile du point de vue législatif ou réglementaire, mais en l'occurrence, nous jugeons que c'est essentiel, particulièrement à cause du long «cycle de vie» de la mesure proposée et du rythme rapide des changements qui surviennent dans le monde dans le domaine de la technologie et des communications.

Cependant, étant donné ce renvoi à la réglementation, nous jugeons important que soit conservée la disposition sur les avis et commentaires figurant dans la loi actuelle. Les avis et les consultations doivent être possibles. Nous ne savons pas pourquoi cette disposition n'a pas été maintenue dans le projet de loi S-19, mais compte tenu de l'accent mis sur la réglementation, nous estimons qu'il devrait y avoir un processus plus ouvert. En fait, dans des mémoires antérieurs, nous avons suggéré au comité de mettre sur pied un groupe consultatif d'experts de l'extérieur chargé de conseiller les responsables de la réglementation. Cette suggestion tient toujours.

We now stand ready for questions.

**Senator Kroft:** I regret that Mr. Crawford is not here. He is a colleague of mine in another place and certainly there is no one whose thinking on these matters is more enlightened and informed.

Mr. McAusland, you bring a unique view, because if anyone has taken this out of the world of theory into the world of the reality of the marketplace, you have. The recent experience of Alcan is very helpful as a real case study on some of these issues.

You have emphasized the residency issue. I would like to be a little clearer. I believe you said that you favour its removal. I presume from your other comments, and comments from other witnesses, the biggest reason for that is, when pushed, there are other ways of achieving that. However, they are not as effective, and we might as well do it here and give Canada the advantage. Is there a positive side to the requirement for maintaining the Canadian presence?

**Mr. McAusland:** Quite frankly, I am not saying that Canadian directors are not good.

**Senator Kroft:** I understand that. I am wondering if there might be some other kind of policy signal or direction.

**Mr. McAusland:** I do not see the need for that. There is an endless number of other jurisdictions that do not have that requirement and they have not been disadvantaged by it. In the Province of Quebec, provincial corporate legislation has absolutely no residency requirement. Certainly, there are many Quebec companies that have not been dominated by foreign directors. I do not believe it is an issue.

I would be prepared, as a member of the coalition, to endorse the 25 per cent versus nil as a transitional concession, without acknowledging that it is particularly useful. I am not prepared to endorse its utility. If it is useful as a policy position to assist the passage of this bill, we are delighted to support that at this time.

**Senator Kroft:** You have described an ideal world, and that is certainly what we are looking for, that is, the corporate law and the regulatory environment being a tool of economic development. I believe that is a positive framework in which to put this discussion. I would invite you to reach beyond your specific list here, or even beyond the draft bill that we have in front of us. Are we missing any practical opportunities for doing something to further that? Are we missing an opportunity to be innovative or creative in some other way in this economic development thrust? Rather than tinkering with provisions that are here, I am offering you a chance to throw out any altogether new ideas.

**Mr. Kazanjian:** Within the context of corporate and securities laws, there are things on the horizon that will need to be addressed, but my sense is that we need the flexibility to better understand what communication technology has in store for us in order to decide how best to respond. Clearly, there is proposed federal legislation in other areas that is attempting to cope with

Nous sommes maintenant prêts à répondre aux questions.

**Le sénateur Kroft:** Je regrette que M. Crawford ne soit pas là. C'est un de mes collègues à un autre endroit et il n'y a assurément personne dont l'opinion sur ces questions est plus éclairée et avisée.

Monsieur McAusland, vous nous apportez une perspective unique car si quelqu'un a réussi à transporter le débat du monde de la théorie au monde de la réalité du marché, c'est vous. L'expérience récente d'Alcan est très utile à titre d'étude de cas concret en ce qui concerne certaines de ces questions.

Vous avez évoqué le critère de résidence. J'aimerais obtenir une précision. Je crois vous avoir entendu dire que vous préconisez sa suppression. Je déduis de vos propos et de ceux tenus par d'autres témoins que la principale raison en est qu'à la limite, il y a d'autres moyens d'atteindre cet objectif. Cependant, ils ne sont pas aussi efficaces et il serait préférable de prendre les devants et de conférer un avantage au Canada. Y a-t-il un aspect positif lié à cette exigence de maintenir une présence canadienne?

**M. McAusland:** Honnêtement, je ne dis pas que les administrateurs canadiens ne sont pas bons.

**Le sénateur Kroft:** Je comprends ça. Je me demande s'il n'y aurait pas lieu de communiquer un autre signal ou d'adopter une autre orientation sur le plan politique.

**M. McAusland:** Je n'en vois pas la nécessité. Un nombre incalculable d'autres juridictions n'appliquent pas ce critère sans pour autant être désavantagées. Dans la province de Québec, la loi provinciale applicable aux sociétés ne renferme absolument aucun critère de résidence. Chose certaine, de nombreuses sociétés québécoises ne sont pas dominées par des administrateurs étrangers. Je ne pense pas que ce soit un problème.

En tant que membre de la coalition, je serais disposé à appuyer le principe des 25 p. 100 par rapport à l'élimination totale en guise de transition, tout en reconnaissant que cela n'est pas particulièrement utile. Si, dans une perspective politique, ce principe peut favoriser l'adoption du projet de loi, nous l'appuierions volontiers.

**Le sénateur Kroft:** Vous avez décrit un monde idéal et, idéalement, la législation applicable aux sociétés et le cadre réglementaire doivent être des outils de développement économique. J'estime que c'est là un contexte positif dans lequel s'inscrit cette discussion. Je vous invite à aller au-delà de votre liste spécifique, ou même au-delà de l'ébauche de projet de loi dont nous sommes saisis. Passons-nous à côté de solutions concrètes pour promouvoir davantage cet objectif? Ratons-nous l'occasion d'être innovateurs ou créateurs d'une autre façon dans nos efforts pour favoriser le développement économique? Au lieu de vous en tenir aux dispositions actuelles, je vous offre l'occasion de présenter des idées toutes nouvelles.

**Mr. Kazanjian:** Dans le contexte de la législation applicable aux sociétés et aux marchés financiers, il y a à l'horizon des problèmes qu'il faudra régler, mais à mon avis, nous devons posséder la souplesse nécessaire pour mieux comprendre ce que nous réserve la technologie des communications afin de choisir la meilleure façon de réagir. Évidemment, il y a des projets de loi

that, whether it is the privacy bill or other issues. I personally think that for now, from a corporate or a business law perspective, letting this bill go forward and seeing where we are from a technological standpoint three or four years down the road would probably allow me to answer that question with greater comfort.

**Mr. McAusland:** I think a good job has been done. I do not think any one of us could nitpick his way through the bill and ask for too much more. However, I think a good job has been done in bringing this up to date and making it reasonably cutting-edge. It is a piece of proposed corporate legislation that could do Canada proud and assist us in attracting business.

The most important thing you can do to assist that further, and demonstrate it, is to get it done as fast as possible, quite frankly. These issues are not devoid of urgency. Many of them are creating inefficiencies in the capital markets and penalizing Canadian companies on a day-to-day basis. Let's not dilly-dally. Let's get it done. That would be the most important bottom line.

**Senator Fitzpatrick:** First, I should like to address a matter relating to Mr. McAusland's capacity as an officer of Alcan. I am from British Columbia and I would like to thank Alcan for the contribution it made to the St. Roch project yesterday, which will be a fascinating millennium project. For those who do not know, Alcan came to the rescue as a private contributor and, I believe, contributed some \$300,000 so this project could get off the ground.

I should like to follow up on the directorship residency issue. Most companies looking for non-resident directors are larger and probably have a directorship with 12 to 14 members. The 25 per cent rule means 25 per cent of the whole.

I heard what you said about getting on with this bill and supporting the 25 per cent if that was necessary, but I am wondering whether you think that a more practical approach would be to establish a minimum number, be it one or two, of members of the board of directors. The constitution of a board of directors depends upon whether you are an international or a domestic business, and I subscribe to the argument that you want to have that flexibility. However, should we be addressing it as a finite number, be that one or two, or 10 per cent or 25 per cent, depending on the size of the board?

**Mr. McAusland:** I do not believe that is a critical question these days because, other than the banks and a few other institutions, boards are getting smaller rather than larger. I think that people from Teachers' or OMERS would agree that you do not need boards of 15 in larger companies. Shareholders do not like huge boards, as a general rule. They like smaller, more hard-working, more focused boards. For a large company, a 9- to 13-member board is the range you most often see.

fédéraux dans d'autres domaines qui tentent de régler ces problèmes, que ce soit le projet de loi sur la confidentialité des renseignements personnels ou d'autres. Personnellement, dans l'optique du droit des affaires ou des sociétés, j'estime que pour l'instant, le mieux serait d'adopter le projet de loi et de voir, d'ici trois ou quatre ans, où nous nous situons d'un point de vue technologique. Cela me permettrait sans doute de répondre à cette question avec plus d'assurance.

**M. McAusland:** Industrie Canada a fait du bon travail. Je ne pense pas que l'on puisse décortiquer le projet de loi et exiger davantage. À mon avis, on a réussi à actualiser la loi et à la rendre raisonnablement pointue. C'est une mesure législative qui pourrait faire la différence pour le Canada et lui permettre d'attirer des investissements commerciaux.

La meilleure chose que vous puissiez faire, concrètement, c'est d'adopter la mesure le plus rapidement possible. Ces problèmes revêtent une certaine urgence. Bon nombre d'entre eux créent des inefficacités sur les marchés de capitaux et pénalisent quotidiennement les entreprises canadiennes. Cessons de tergiverser. Agissons. Au bout du compte, c'est ce qui importe le plus.

**Le sénateur Fitzpatrick:** Tout d'abord, je voudrais aborder une question ayant trait aux fonctions de M. McAusland en tant que directeur général d'Alcan. Je suis de la Colombie-Britannique et je tiens à remercier Alcan du soutien qu'elle a apporté hier au projet St-Roch, qui sera un projet du millénaire fascinant. Pour ceux qui ne le sauraient pas, Alcan est venu à la rescoude d'un bailleur de fonds privé et a contribué, si je ne m'abuse, quelque 300 000 \$ pour donner le coup d'envoi au projet.

Je voudrais revenir sur la question de la résidence des administrateurs. La plupart des sociétés en quête d'administrateurs non résidents sont de grande taille et leur conseil d'administration compte probablement entre 12 et 14 membres. La règle des 25 p. 100 signifie 25 p. 100 de l'ensemble.

Je vous ai entendu dire qu'il fallait adopter le projet de loi et qu'au besoin, vous étiez disposé à appuyer le principe des 25 p. 100. Toutefois, je me demande s'il ne serait pas plus pratique, à votre avis, de fixer un nombre minimum, soit un ou deux membres du conseil d'administration. La constitution d'un conseil d'administration est dictée par le caractère national ou international de l'entreprise, et je comprends que vous vouliez bénéficier de cette souplesse. Cependant, ne devrions-nous pas fixer un nombre précis, que ce soit un ou deux, ou 10 ou 25 p. 100, selon la taille du conseil?

**M. McAusland:** Je ne pense pas que ce soit critique de nos jours car exception faite des banques et d'une poignée d'autres institutions, les conseils d'administration comptent moins de membres qu'avant. Je pense que les représentants du Régime des enseignantes et des enseignants ou de la Caisse de retraite des employés municipaux de l'Ontario conviendront avec moi qu'il n'est pas nécessaire d'avoir un conseil d'administration composé d'une quinzaine de membres dans les grandes sociétés. En règle générale, les actionnaires n'aiment pas les conseils d'administration imposants. Ils préfèrent des conseils plus petits, motivés et ciblés. Dans le cas d'une grande société, on trouvera

**Mr. Kazanjian:** I agree. In fact, the TSE guidelines suggest that good governance involves smaller, more efficient boards.

**Mr. McAusland:** In that context, and all things considered, the 25 per cent rule works, and it will work for smaller companies too. It is a reasonable approach. In discussions on the draft legislation, we considered whether it should be a fixed number. There are arguments to be made in favour of that, but I do not see much difference. It is not worth quibbling about.

**Senator Fitzpatrick:** I wish to follow up on the number of directors on boards. I am aware of the trend. I am also aware, having served on some national boards with corporate governance, audit, compensation, and environmental committees, that the workload for directors is becoming heavier and heavier, not only because of the expansion of the committees, but also because of the amount of work that needs to be done.

I know that this is not the subject of this bill, but I should like to hear your comments on that, because I know a number of people who are very good directors, and others who would be very good directors, who are saying that it is just too much. It is especially difficult if you live in Western Canada, because it is a three-day trek to attend a directors' meeting in Toronto. I am not sure that we will be able to get the best and brightest for our boards with the workload.

**Mr. McAusland:** There is no doubt that the workload, the expectations, and the liabilities are getting larger. I should have said "liabilities" first, because that is why the workload is getting bigger. The net result is that fewer and fewer people will be capable of serving on several boards, as they did in the past. That is not possible any more. Also, as a consequence of that, board member compensation will have to be increased. That is only normal because of the liability and the workload.

There is a real change in the directors' role. It is not an old boys' network any more. It is not a pat on the back or a matter of social standing. It is a matter of hard work, diligence, and acceptance of responsibility, and that will not become easier.

In terms of accessing good people, we must keep our eye on the liability issue to ensure that it does not become extreme, but is kept at reasonable levels. That is a very important issue. There is a legitimate liability issue for directors, but it also goes to the extreme. You need only look south of the border to see what liability issues have done to certain industries, such as the aircraft and the medical industry. It is devastating.

plus souvent qu'autrement un conseil composé de 9 à 13 membres.

**M. Kazanjian:** J'en conviens. En fait, les directives de la Bourse de Toronto donnent à entendre qu'une bonne régie passe par des conseils d'administration plus petits et plus efficaces.

**M. McAusland:** Dans ce contexte, tout bien considéré, la règle des 25 p. 100 fonctionne, et elle fonctionnera également pour les petites entreprises. C'est une approche raisonnable. Dans nos discussions au sujet du projet de loi, nous avons envisagé la possibilité d'un nombre fixe. Il y a des arguments en faveur de cette option, mais je ne vois pas tellement de différence. Il ne vaut pas la peine de pinailler.

**Le sénateur Fitzpatrick:** Je veux moi aussi parler de la composition des conseils d'administration. Je suis au courant de la tendance. Ayant siégé à certains conseils d'administration nationaux dotés de comités de régie d'entreprise, de vérification, de rémunération et d'environnement, je suis sensible au fait que le fardeau des administrateurs devient de plus en plus lourd, non seulement à cause de la prolifération des comités, mais aussi de l'ampleur de la tâche à accomplir.

Je sais que ce n'est pas là le propos du projet de loi, mais j'aimerais entendre vos commentaires à ce sujet car je connais quantité de bons administrateurs. J'en connais d'autres qui seraient de très bons administrateurs mais qui trouvent que la tâche est trop lourde. Les choses sont particulièrement difficiles pour quiconque vit dans l'Ouest du Canada car il faut compter trois jours pour assister à une réunion du conseil d'administration à Toronto. Je ne suis pas sûr que nous puissions attirer les meilleurs candidats à nos conseils d'administration en raison de la charge de travail.

**M. McAusland:** Il ne fait aucun doute que la charge de travail, les attentes et les responsabilités vont croissants. J'aurais dû parler d'entrée de jeu de «responsabilités» car c'est la raison pour laquelle la charge de travail s'alourdit. Résultat, de moins en moins de personnes seront en mesure de siéger à plusieurs conseils d'administration, comme elles le faisaient dans le passé. Cela n'est plus possible. En outre, la rémunération des membres du conseil devra être augmentée. Ce n'est que normal compte tenu des responsabilités et de la charge de travail en cause.

D'ailleurs, être membre d'un conseil d'administration, ce n'est plus comme avant. Ce rôle a bien changé. Ce n'est plus faire partie d'un réseau de vieux copains. Ce n'est plus une simple marque d'appréciation ou une question de standing social. Ce rôle exige travail ardu, diligence et acceptation de responsabilités, et les choses ne deviendront pas plus faciles.

Pour ce qui est d'avoir accès à des gens compétents, il faut veiller à ce que la responsabilité ne prenne pas des proportions extrêmes, qu'elles soient maintenues à un niveau raisonnable. C'est une question très importante. Il est légitime que les membres de conseils d'administration assument une certaine responsabilité, mais on a aussi poussé les choses à l'extrême. Il suffit de voir chez nos voisins du Sud les effets des problèmes liés à la responsabilité dans certains secteurs comme la médecine et l'aéronautique. C'est dévastateur.

Looking at corporate legislation as a framework for economic development, if we have the right balance in terms of directors' responsibilities, so that expectations and liabilities are appropriate, we will be able to attract the best people, probably more easily than other jurisdictions, and therefore be attractive. I do not think the proposed legislation is offside now. It is fair enough, but I do not think we should push any harder on the liability pedal; quite to the contrary.

**Mr. Kazanjian:** With respect to board size and governance generally, there are many external, objective factors that influence a board, and only a very small measure of it is CBCA-generated. The stock exchanges and securities commissions have rules, there is investor pressure, and there are the expectations of institutional investors that you heard about. There is a whole mix of factors that go beyond the kinds of things that are on our collective table. One of the positive things about Bill S-19 is that it does not move into other areas where those influences become unbalanced, and I think there needs to be caution about how far beyond where you are you want to go, because other things may be upset by it.

**Senator Poulin:** We are finding that convergence is having a major influence on public governance, even on the way that different legislation and different departments affect Canadian business today. I ask this question wearing two hats — as a member of this committee and also as a member of the Subcommittee on Communications, where we are doing a special study on the required policies for the 21st century on convergence, competition, and consumers. I am chairing that special study, so I should like to ask you to expand on the comments you made earlier about additional technological considerations.

I totally agree that our government has moved forward considerably on the issue of ensuring that Canadians, be they from the corporate business world or individuals, have access to greater communications flexibility because of this technological revolution. We saw this with Bill C-6, the privacy bill, which will be coming into effect on January 1.

What additional comments can you make on considerations that should be made on the new technology?

**Mr. Kazanjian:** Due to the composition of our coalition, when we were making submissions four years ago, I learned a great deal from what people said would be the new technologies coming down the pipe. We attempted to address some general principles: namely, that you cannot regulate in detail in an area where you cannot know what is likely to occur. This has influenced the approach of the U.S. Securities and Exchange Commission. Their legislation or regulation must always be at the level of general principles, and the world can then be interpreted in light of those general principles as it develops.

Dans l'optique où la législation applicable aux sociétés est considérée comme un cadre de développement économique, si la charge des administrateurs est équilibrée, si les attentes et les responsabilités sont convenables, nous serons en mesure d'attirer les meilleurs candidats, probablement plus facilement que d'autres pays. Par conséquent, cela rendra le Canada attrayant. Je ne pense pas que le projet de loi à l'étude soit à côté de la plaque. Il est plutôt juste, mais je ne pense pas que nous devions insister davantage sur la question de la responsabilité: bien au contraire.

**M. Kazanjian:** Au sujet de la taille du conseil d'administration et de la gestion en général, de nombreux facteurs externes objectifs influencent la composition d'un conseil d'administration, ce qui n'a pratiquement rien à voir avec la LCSA. Les bourses et les commissions de valeurs mobilières ont des règles, les investisseurs exercent des pressions et il y a aussi les attentes des investisseurs institutionnels, dont on vous a parlé. Il y a une myriade de facteurs qui vont au-delà de ce que nous avons sur notre table collective. L'un des aspects positifs du projet de loi S-19, c'est qu'il s'abstient d'entrer dans des domaines où ce genre de chose est déséquilibré. Je pense que la prudence est de mise lorsqu'on se demande jusqu'où aller car d'autres facettes du jeu peuvent être bouleversées.

**Le sénateur Poulin:** Nous constatons que la convergence a une influence prépondérante sur la régie publique, même sur la façon dont différentes mesures législatives et différents ministères touchent le monde des affaires au Canada aujourd'hui. Je pose cette question à deux titres, en tant que membre du comité mais aussi du Sous-comité des communications où nous effectuons une étude spéciale sur les politiques qu'exige le XXI<sup>e</sup> siècle sur la convergence, la concurrence et la consommation. Étant donné que je préside à cette étude spéciale, je vous demanderais d'étoffer les commentaires que vous avez faits tout à l'heure au sujet de l'évolution technologique.

Je conviens sans réserve que notre gouvernement a fait des progrès considérables pour offrir aux Canadiens, qu'ils oeuvrent dans le monde des affaires ou ailleurs, un accès à des communications plus souples en raison de cette révolution technologique. Nous avons vu cela avec le projet de loi C-6, sur la confidentialité des renseignements personnels, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier prochain.

Quelles observations supplémentaires pouvez-vous nous communiquer au sujet de la nouvelle technologie?

**M. Kazanjian:** En raison de la composition de notre coalition, depuis que nous avons commencé à présenter des mémoires il y a quatre ans, j'ai beaucoup appris de mes collègues au sujet des nouvelles technologies qui se profilent à l'horizon. Nous avons tenté d'énoncer certains principes généraux: notamment, on ne peut réglementer en détail un domaine où l'on ne peut prévoir ce qui va se passer. D'ailleurs, cette façon de voir les choses a influencé l'approche de la U.S. Security and Exchange Commission qui doit toujours articuler sa réglementation autour de grands principes. Par la suite, la réalité peut être interprétée à la lumière de ces grands principes, à mesure qu'elle évolue.

For example, consistent with Mr. Justice Farley's observation, we suggest not using words like "telephonic" in the CBCA, because I can connect to the Web through my telephone line and I can connect to someone through my cell phone without using a wire, so where does "telephonic" take us? We should be technologically neutral, stay at the level of objectives and principles in all our legislating in this area, provide an opportunity to interpret and evolve, and not let the law get in the way of technological change.

**Senator Poulin:** It is interesting that you mentioned being technologically neutral, because the Subcommittee on Communications has already published two studies in which we looked at Canada's positioning internationally within the global expansion of technology. We found that some words, rather than defining certain activities, raise more complications. We looked at what "broadcasting" and "telecommunications" really mean. You have coined the phrase "technologically neutral".

**Mr. Kazanjian:** I would like to take credit for that but I cannot.

We think the principle on proxy rules is excellent, but the whole area of liberalization of dissident proxy rules will soon have to change because it is predicated on a distinction between "sending", which we currently believe means mail, and "publicly broadcasting", which we believe means buying space in the *Globe and Mail*. However, once you introduce the electronic aspect, the distinction between "sending" and "broadcasting" disappears. The proxy rules in this bill have the principle right, but they are premised on that distinction persevering, and I do not think it will.

**Senator Poulin:** It is also interesting you should mention that, because there was an article in the *New York Times* about two weeks ago saying that Monica Lewinsky had learned that to her own detriment.

**The Acting Chairman:** There being no further questions, we thank you very much for your presentations and taking the time to be with us today.

The committee adjourned.

Par exemple, à l'instar du juge Farley, nous préconisons de ne pas utiliser l'adjectif «téléphonique» à la LCSA. En effet, je peux me brancher sur la Toile au moyen de ma ligne téléphonique, mais je peux utiliser mon téléphone cellulaire sans fil. À quoi rime à ce moment-là «téléphonique»? Nous devrions viser la neutralité technologique et nous en tenir au niveau des objectifs et des principes dans l'ensemble de notre législation dans ce domaine, ce qui nous donne la possibilité d'évoluer et d'interpréter la réalité. Ainsi, la loi ne fait pas obstacle au changement technologique.

**Le sénateur Poulin:** Je trouve intéressante votre observation sur la neutralité technologique car le Sous-comité des communications a déjà publié deux études consacrées au positionnement international du Canada dans le contexte de l'expansion mondiale de la technologie. Nous avons constaté que certains termes, plutôt que de définir certaines activités, suscitent davantage de complications. Nous nous sommes penchés sur la véritable signification de termes comme «radiodiffusion» et «télécommunications». Pour votre part, vous avez inventé l'expression «neutralité technologique».

**M. Kazanjian:** J'aimerais bien en tirer le crédit, mais je ne suis pas l'auteur de cette expression.

À notre avis, le principe régissant les règles de procuration est excellent, mais la libéralisation des règles relatives aux procurations dissidentes devra bientôt subir un changement car elle est fondée sur la distinction entre «envoyer», ce qui à l'heure actuelle signifie par courrier, et «diffuser publiquement», ce qui signifie acheter de l'espace dans le *Globe and Mail*. Cependant, une fois que l'on introduit l'aspect électronique, la distinction entre «envoyer» et «diffuser» disparaît. Les règles relatives aux procurations énoncées dans le projet de loi sont fondées sur un principe valable, mais elles supposent le maintien de cette distinction qui, à mon avis, ne sera pas conservée.

**Le sénateur Poulin:** Il est également intéressant que vous mentionniez ce point car le *New York Times* a publié il y a environ deux semaines un article où l'on disait que Monica Lewinsky avait appris cela à ses dépens.

**Le président suppléant:** Comme il n'y a pas d'autres questions, nous vous remercions beaucoup d'avoir pris le temps de nous présenter vos exposés aujourd'hui.

La séance est levée.





If undelivered, return COVER ONLY to:  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

#### WITNESSES—TÉMOINS

##### Wednesday, May 10, 2000

###### From the Ontario Securities Commission:

Ms Susan Wolburgh-Jenah. General Counsel.

###### From the Certified General Accountants Association of Canada:

Mr. Bruce A. Hryciuk. First Vice-Chair. Board of Directors:

Mr. Mark Boudreau. Vice-President. Public and Government Relations:

Mr. Ian Fraser. Legal Counsel.

###### From the Canadian Bar Association:

Mr. John McIninch. Barrister and Solicitor. Torys:

Dr. Philip Anisman. Barrister and Solicitor:

Ms Joan Bercovitch. Senior Director. Legal and Governmental Affairs.

###### From the Canadian Institute of Chartered Accountants:

Mr. Michael Rayner. President:

Mr. Ross Walker. Chairman. Legal Liability Task Force:

Ms Diana R. Hillier. Director. Assurance Standards.

##### Thursday, May 11, 2000

###### From the Ontario Municipal Employees Retirement Board:

Mr. Tom Gunn. Chief Investment Officer.

###### From the Ontario Teachers' Pension Plan Board:

Ms Jane Beatty. Legal Counsel. Investments.

###### From the Coalition for CBCA Reform:

Mr. David McAusland. Vice-President and Chief Legal Officer and Secretary at Alcan, and a member of the Coalition:

Mr. John Kazanjian. Partner. Osler, Hoskin & Harcourt and Counsel to the Coalition.

##### Le mercredi 10 mai 2000

###### De l'Ontario Securities Commission:

Mme Susan Wolburgh-Jenah. avocat.

###### De l'Association des comptables généraux agréés du Canada:

M. Bruce A. Hryciuk. premier vice-président. conseil d'administration:

M. Mark Boudreau. vice-président. Relations publiques et gouvernementales:

M. Ian Fraser. conseiller juridique.

###### De l'Association du Barreau canadien:

M. John McIninch. avocat. Torys:

M. Philip Anisman. avocat:

Mme Joan Bercovitch. directrice principale. Affaires juridiques et gouvernementales.

###### De l'Institut canadien des comptables agréés:

M. Michael Rayner. président-directeur général:

M. Ross Walker. président. Groupe de travail sur la responsabilité professionnelle:

Mme Diane R. Hillier. directrice. Normes de certification.

##### Le jeudi 11 mai 2000

###### De la Caisse de retraite des employés municipaux de l'Ontario:

M. Tom Gunn. agent principal des investissements.

###### Du Conseil du Régime de retraite des enseignants et des enseignantes de l'Ontario:

Mme Jane Beatty. conseillère juridique. Placements.

###### De la Coalition pour la réforme de la LCSA:

M. David McAusland. vice-président. directeur général des services juridiques et secrétaire à Alcan, et membre de la Coalition:

M. John Kazanjian. associé. Osler, Hoskin & Harcourt et avocat-conseil pour la Coalition.

[Français](#)

# Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce

## Issue 14 - Evidence

OTTAWA, Thursday, June 1, 2000

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-22, to facilitate combatting the laundering of proceeds of crime, to establish the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada and to amend and repeal certain acts in consequence, met this day at 11:00 a.m. to give consideration to the bill.

Senator E. Leo Kolber (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Good morning, honourable senators. This morning we are meeting to discuss Bill C-22.

We have from the Department of Finance, Mr. Charlie Seeto, who will make an opening statement to fully brief us on all aspects of the bill.

Welcome, Mr. Seeto.

Mr. Charlie Seeto, Director, Financial Sector Policy Branch, Department of Finance: Mr. Chairman, we appreciate the opportunity to speak to your committee today on Bill C-22, the proceeds of crime, or money laundering, act.

Honourable senators, no country, Canada included, is immune to organized crime or money laundering activities. Money laundering is the process whereby the proceeds from criminal activities are converted into assets that cannot be easily traced back to their illegal origins.

The process typically begins with the placement of cash into financial channels. It may also involve a series of complex financial transactions in which the "dirty money" is "layered" to further disguise its origins and then "integrated" or "invested" in seemingly bona fide assets.

Estimating the magnitude of any illicit activity, including money laundering, is always difficult. However, studies using methodologies that have been adopted by recognized international organizations have estimated that between \$5 billion and \$17 billion in criminal proceeds are laundered in and through Canada every year. Consistent with the experience in other countries, most of the funds laundered in Canada are linked to drug trafficking.

The social costs of money laundering take many forms. Once laundered, the proceeds of crime can be used to finance further criminal activity, perpetuating a vicious cycle of crime.

In this same vein, because criminals must generally launder the proceeds of crime in order to enjoy their illicit profits, money laundering helps provide the financial incentive for criminal activity.



In addition, the large profits available to those involved in the money laundering process can be used to corrupt otherwise law-abiding citizens. This can result in the distortion of business and financial activity by the criminal element. Honest businesses can face unfair competition from those that derive part of their income from money laundering. When money is laundered through financial institutions, the reputations, and even the integrity, of the individual institutions can potentially be undermined.

Canada has had the building blocks of an anti-money-laundering program in place since 1989, when amendments to the Criminal Code, the Food and Drugs Act, and the Narcotics Control Act made money laundering a criminal offence and put in place procedures for seizing, restraining, and forfeiting proceeds of crime.

The 1991 Proceeds of Crime (money laundering) Act established our current system of record keeping and client identification for transactions conducted through financial institutions, as well as for professions acting as financial intermediaries, including lawyers and accountants.

Complementing these measures, certain deposit-taking institutions entered into cooperative arrangements with the RCMP in 1993 that provide for the voluntary reporting of suspected money laundering activities to police.

These and other measures taken to date have produced some positive results. The problem is that money laundering techniques are becoming more sophisticated and detection and deterrence increasingly difficult. It is clear that Canada now needs stronger and more effective legislation than that currently on our books. The effectiveness of our current suspicious transaction reporting scheme is limited by its voluntary nature and its very uneven coverage of the different points at which illicit funds can enter the system.

While the scheme is supported by voluntary agreements between the RCMP and certain deposit-taking institutions, no such agreements cover other points at which the placement of illicit funds can occur, such as insurance companies, securities dealers, casinos, currency exchange businesses, and professionals, including lawyers and accountants.

Extending existing arrangements for the voluntary reporting of suspicious transactions to other institutions and professions is not the answer. Unfortunately, even where such agreements exist, reporting has been extremely uneven. Experience shows that institutions have information about suspicious transactions that would be useful to the investigation of a money laundering offence, but that is not being reported. Given these limitations, law enforcement agencies have also relied on traditional methods such as conducting "sting" operations through storefront money exchange businesses. However, these methods are only effective in uncovering relatively small-scale money laundering activity and can only ever address a fraction of the money laundering that is occurring.

In addition, the current measures have tended to focus only on the initial placement of cash into financial channels. Though this will continue to be an important part of anti-money-laundering efforts, broader coverage and mandatory reporting would also provide police with valuable information to address the "layering" stage of money laundering, where complex financial transactions are used to further disguise the proceeds of crime.

Law enforcement agencies both here and abroad, and the Financial Action Task Force on Money Laundering, or FATF, to which Canada belongs, have called on Canada to make the reporting of suspicious transactions mandatory.

As the honourable members of this committee may know, the FATF was created in 1989 by G-7 leaders to set standards for combating money laundering at the national and international levels. To this end, the FATF established 40 recommendations that all of its 28 members, including Canada, have agreed to follow.

I am pleased to table with this committee three FATF documents that provide background on the problem of money laundering, the international efforts to combat it, and the importance of the kind of



measures contained in Bill C-22. These documents are: the most recent annual report of the FATF, its reports on money laundering typologies for 1999-2000, and the 40 recommendations. I understand that we have provided a copy to the Clerk.

One recommendation is that each country require its financial institutions to report to competent authorities when they suspect that funds stem from a criminal activity. Canada is the only country in the FATF that has not yet implemented some form of mandatory reporting of suspicious transactions. The experience of other countries has demonstrated the benefits of financial transaction reporting to law enforcement efforts. It has also provided a variety of models that the government was able to consider in preparing this bill and in designing Canada's anti-money-laundering centre.

With respect to the benefits, the effectiveness of reporting schemes in other countries can be illustrated by the latest annual report of Australia's anti-money-laundering agency. The report includes brief notes on a sample of some 200 cases in which information provided in financial transaction reports either initiated or contributed to criminal investigations. As well, the U.K. has estimated that, over the last four years, an average of about one-third of all suspicious transaction reports provided added criminal intelligence value. On a smaller scale, statistics from Belgium reveal that, of the approximately 24,000 suspicious transaction reports received by Belgium's anti-money-laundering agency between December 1993 and 1998, approximately 1,400 were sent to judicial authorities, and 117 resulted in convictions against more than 200 people.

In addition to reports of suspicious and "prescribed" transactions, law enforcement agencies have also called for the reporting of cross-border movements of currency. Again, this type of reporting requirement is consistent with the FATF's recommendations to all its members. This measure is important in ensuring that the introduction of tougher anti-money-laundering measures here in Canada does not simply shift the problem across our borders.

Mr. Chairman, Bill C-22 is the government's response to this need for stronger legislation. While it continues the record-keeping and client identification features of the existing Proceeds of Crime Act, this bill will provide for the mandatory reporting of suspicious and other prescribed transactions, the reporting of large cross-border movement of currency, and the establishment of the new Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada.

Before describing these elements, I would like to emphasize that each, as well as the proposed scheme as a whole, has been designed not only to meet the needs of law enforcement, but also to protect the privacy of Canadians to the greatest extent possible. I will outline some of the key protections contained in the bill in a moment when I describe the features of the proposed centre.

With respect to mandatory reporting, regulated financial institutions, casinos, currency exchange businesses, and other financial intermediaries will be required to report any financial transaction where there are reasonable grounds to suspect that it is related to the commission of a money laundering offence. Specific types of transactions such as the receipt of cash above a prescribed amount, for example, must also be reported.

The bill's second provision requires that persons or entities that import or export large amounts of cash or monetary instruments like travellers' cheques across the Canadian border must report that to Canada Customs. Canada Customs will then forward the reports to the anti-money-laundering centre.

Currency can be seized if it is not declared and will be returned upon payment of a fine, unless Canada Customs has reasonable grounds to suspect that it represents proceeds of crime. There will be mechanisms in place for the review and appeal of cross-border seizures and penalties.

The third element in the bill involves the establishment of the new Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada. The centre's primary function will be to receive and analyze the reports mandated by this bill. The centre's analysis will determine whether limited information from the reports will be passed on to the appropriate authorities. Great care has been taken to ensure that the centre's design and the legislative framework under which it operates serve to protect the privacy of Canadians.



I would like to review some of the safeguards in the bill that ensure that the collection, use, and disclosure of information by the centre will be strictly controlled.

A key feature of the proposed regime is that the reports mandated by the bill will not be provided directly to law enforcement agencies. Rather, as I have mentioned, the reports will be sent to the anti-money-laundering centre. The centre will be an independent body, acting at arm's-length from law enforcement and other agencies that are entitled to receive information from the centre. This means that information reported to the centre about suspicious and prescribed transactions, as well as cross-border movements of currency, will be subject to independent review and analysis.

The information received by the centre will be subject to strict confidentiality provisions to prevent its unauthorized disclosure. Any unauthorized use or disclosure of personal information under the centre's control will be subject to criminal penalties, including fines of up to \$500,000 or imprisonment for up to five years.

In addition, the situations under which the centre will be authorized to disclose information will be limited and clearly set out in the act. Only if the centre, on the basis of its analysis, determines that designated information would be relevant to investigating or prosecuting a money laundering offence, will it be disclosed to the police.

"Designated information" is defined in the bill and is limited to key identifying information about the transaction or the cross-border currency movement concerned. For example, in the case of a reported transaction, the information that can be passed on to the police would be limited to such facts as the name of the client, the name and address of the business where the transaction occurred, the account number, and the value of the transaction.

The centre will only be able to release additional information if law enforcement authorities build a case for prosecution purposes and obtain a court order for disclosure of information related to a money laundering offence. The centre will not be subject to search warrants.

The centre will also be authorized to disclose designated information to certain other domestic government agencies, but only under specific conditions. For example, the centre will disclose designated information to CSIS if it has reasonable grounds to believe that the information would be relevant to a money laundering offence and also that it would be relevant to a threat to national security.

The suspected link to money laundering is a test that must be met for any disclosure by the centre. The centre's independence from law enforcement is an important element of this bill's protection of privacy. Privacy considerations contributed to the choice of this model over those of a number of other countries, where similar anti-money-laundering agencies are located within law enforcement agencies or financial regulators.

The centre's independence and autonomy in determining what information shall be disclosed to the police is balanced by its overall accountability to Parliament.

The Minister of Finance will be responsible for the centre. The centre shall report annually to the minister, and the minister shall table a copy of the report in each House of Parliament.

While the day-to-day operation of the centre is clearly the responsibility of its director, the minister will have the authority to direct the centre on matters of public policy and strategic direction. As well, the centre will be subject to the protections of the Privacy Act. For example, the Privacy Commissioner will have the authority to obtain information from the centre in order to investigate a complaint under that act. As is the case with other government institutions, the Privacy Commissioner's office can use its authority to investigate complaints by individuals against the centre, or to both initiate and investigate a complaint. As well, the individual will have recourse under the Privacy Act to the Federal Court.

I would now like to discuss the bill's regulation-making authority with respect to entities, client identification, record keeping, and reporting requirements. It is important that the government be able to respond quickly to the ever-changing nature of money laundering and adopt changes to how financial



intermediaries conduct their business. This authority provides that flexibility. The aim is to develop regulations that are consistent with the principles underlying the bill. This means striking an appropriate balance among the objectives of law enforcement, protection of personal information, minimum compliance costs, and support for Canada's contribution to international efforts to combat money laundering. Extensive consultations have already begun on developing these regulations with these goals in mind.

In addition, this bill requires a 90-day pre-publication period for proposed regulations, as well as an additional 30-day notice period for any further changes to proposed regulations before they become effective. These requirements go well beyond what is set out in many federal statutes and give ample opportunity for parties to provide input.

The Chairman: Where are the regulations published?

Mr. Seeto: In The Canada Gazette.

The Chairman: There is no oversight there. What can you do about that?

Mr. Seeto: We would invite comments.

The Chairman: The only reason I bring it up is we are having this problem with every bill that is coming to us. We receive the bill and then the bureaucracy has the right to put in any regulations it likes with virtually no oversight. When there is oversight, it is by a parliamentary committee that knows nothing about the bill.

I am having trouble with the whole notion of unchallenged regulatory authority. Maybe someone will ask a question on that and perhaps you will respond. I did not mean to interrupt, but I want you to know that it is a sore point.

Mr. Seeto: A closely related matter concerns the guidance that will be provided to institutions and persons who, in fulfilling the reporting requirements under this bill, must determine whether there are reasonable grounds to suspect that a particular transaction is related to the commission of a money laundering offence. Guidelines will be issued by the proposed anti-money-laundering agency to assist with this determination. This approach has been taken in many other member countries of the FATF, including Australia, the U.K., and the U.S.

These proposed guidelines will be developed in full consultation with stakeholder groups, and will reflect the circumstances of the businesses and professions that have a reporting obligation under Bill C-22. It should also be noted that there are existing anti-money-laundering guidelines that could serve as useful models. For example, the Superintendent of Financial Institutions issued guidelines for deterring and detecting money laundering in 1996. In addition, the experience of other countries that require suspicious transactions to be reported will be drawn upon in the development of appropriate guidelines for the purposes of our proposed legislation.

In closing, honourable senators, I want to point out that Bill C-22 was developed in consultation with many key stakeholders, including the provinces, the territories, the financial community, consumer groups, and organizations concerned about privacy issues. This bill updates and strengthens the existing act and improves the detection, prevention, and deterrence of money laundering in Canada. In addition, it gives law enforcement agencies the tools they need, and at the same time protects individual privacy. Further, these measures will also bring Canada into line with accepted international standards in the fight against money laundering.

Mr. Chairman, we will be pleased to answer any questions.

The Chairman: Clause 72 of the bill provides for a five-year review of the act by:

...the committee of Parliament that may be designated or established by Parliament for that purpose...



This form of wording leaves open the idea that a Senate committee may be excluded from such a review. Could you elaborate on that, please?

Senator Furey: The previous clause on the annual report clearly spells out reporting to both houses.

The Chairman: Clause 72 does not.

Mr. Seeto: Clause 72 states that within five years of the coming into force of this clause, the administration and operation of the act is to be reviewed by committee of Parliament. That clause leaves it to Parliament to establish the committee that will undertake the review. Parliament, that is to say, both the House of Commons and the Senate, will decide on its own procedure for establishing the committee.

We also looked at other statutes and found that there was no standard wording for this type of clause. The wording of the provision in Bill C-22 does leave it up to Parliament to determine the make-up of the committee. The effect is the same as provisions in other legislation, such as the Privacy Act, that refer to a committee of the House of Commons, of the Senate, or committees of both houses, as may be designated or established by Parliament.

The Chairman: One of the problems in saying "Parliament" is that it really means the upper chamber and the lower chamber.

Mr. Seeto: Right. That is the intent.

The Chairman: I think it lacks a certain amount of -- excuse the expression -- clarity. Is there any way we can get a letter from the minister saying that "Parliament" is intended to mean both houses?

Mr. Seeto: Mr. Chairman, we will raise your suggestion with the minister.

Senator Furey: If you look at the previous clause, which requires an annual report, it clearly spells out both houses. Why would it not be that clear in the following clause?

Mr. Seeto: The intent is to allow both houses to decide.

Senator Furey: You spell it out in clause 71 but not in clause 72.

The Chairman: If that is your intent, send us a letter that says so.

Mr. Seeto: We will recommend that to the minister.

Senator Tkachuk: Could we have an answer to the question that Senator Furey posed?

Mr. Seeto: I believe it was a drafting issue. It was meant to refer to the procedure by Parliament, and "Parliament" means both Houses. That is the interpretation we have from the Department of Justice on this issue.

Senator Kroft: I do not feel that because I am the sponsor and have already spoken on this bill, that gives me the right to be over on your side of the table. Every Canadian must begin by being troubled by this bill, and then we must see if we can find a level of comfort.

Conceptually, any bill that turns Canadians individually, and institutions, into whistleblowers, or words less flattering, is troubling by its very nature. We must look at whether or not the problem is sufficiently large and difficult that it needs an extraordinary response, and then whether or not that response is balanced and appropriate. It is important to go through this exercise because I do not think any of us like the fundamental concept.

I want to try to find my comfort level in a number of areas, so that we can be satisfied that it is an appropriate response to a serious challenge. I have three specific issues to raise. There could be many more, but I have three tests, or questions to ask.



First, can you give me some comparison of this bill with what is being done elsewhere? You say that we are the last guys at the party in terms of bringing in some legislation. Can you give us some sense of whether we are being less stringent than other jurisdictions, or more zealous? Have there been particularly contentious issues? It is fine to say that we are developing legislation, but how does ours fit with Charter-related concerns? How do we compare with others in that regard?

Second, what level of agreement has been reached with other recognized guardians of our civil liberties? I am not sure who will be speaking to that point, but I understand from my briefing that there have been consultations with the Canadian Bar Association and so on. I should like to know the status of those consultations. Have comfort levels been reached? That would apply equally to the accountants. In particular, as a lawyer, I wish to know about your discussions with lawyers, because it is an incredibly sensitive area. I see in the wording that "privilege" is protected, but you are talking about lawyers in a different role. It is a particularly interesting issue.

Third, what has been the nature of your discussion, and to what extent have you reached a comfort level, with the Privacy Commissioner?

Mr. Seeto: I will ask Mr. Richard Lalonde to respond to your first two questions.

Mr. Richard Lalonde, Chief, Financial Crimes Section, Financial Sector Policy Branch, Department of Finance: Regarding comparable regimes in other jurisdictions, we were privy to how other countries had attempted to do this when we were developing the proposal. Our guiding light has been the international standards of the Financial Action Task Force on anti-money-laundering measures. Our proposal is based on those international standards. It just so happens that, over the last decade, other countries have also put in place similar regimes that apply the same standards, recognizing that there will be some differences from one country to another, depending upon their privacy legislation, constitutions, charters, and internal government organizations. In some countries, the proposed agencies are adjuncts of their law enforcement agencies. In others they are completely separate and independent, which is the case with the proposal before you today. It is difficult to say whether our regime is more or less stringent than those of other countries. However, we have benefited from their experience in designing the proposed regime. It has all of the positive features of other regimes. It certainly respects our Canadian Constitution, our Charter, and builds in features appropriate to that context.

Senator Meighen: Is it possible to develop some sort of table indicating which of the 28 members have a mandatory reporting regime, and which ones require reporting to an independent agency as opposed to a law enforcement agency?

Mr. Lalonde: We can certainly come up with such a table, but everyone except Canada has mandatory reporting at this point. Your focus, senator, would be on which jurisdictions have which kind of models?

Senator Meighen: Yes. I had not realized we were the last of the 28 members.

Mr. Lalonde: We can provide the committee with that information.

Senator Kroft: Have your discussions with the Canadian Bar Association and the Privacy Commissioner reached a peaceful conclusion?

Mr. Lalonde: We have had a number of discussions in the past few months with representatives of the Canadian Bar Association. While they will support the objectives of the bill, they have expressed a number of concerns about the role that it would have lawyers play in terms of reporting, in particular in the reporting of suspicious transactions. We have indicated to them that the bill states clearly that nothing in the bill requires them to breach privilege, or to report anything that falls within the category of that privilege. I gather you will be speaking with them soon. Their concerns remain, nevertheless.

We have indicated to them, and would indicate to you as well, that our interest in providing that lawyers are covered by this bill is to ensure that there are no gaps in the financial sector. We know that lawyers perform many roles, one of which is as financial intermediaries. In that role, they are not very different



from other players within the financial sector who are covered by the scope of this bill.

We are prepared to make it clear that the scope and application of this proposed legislation applies to lawyers insofar as they are acting as financial intermediaries. We will have to find the appropriate wording, but that is the concept, and certainly one that we intend to carry out.

Senator Kroft: And the Privacy Commissioner?

Mr. Lalonde: Again, we have had discussions with the Privacy Commissioner's office over the past few months. Notwithstanding those discussions, they do not have specific issues on the way the bill was drafted. Their fundamental concern remains that the proposed regime is a choice for Parliament to make, in that it does impose a requirement for individuals to report on their clients, and therefore raises significant privacy issues.

I do not know whether the provisions of the bill that protect individual privacy would raise any particular concerns with the Privacy Commissioner.

Mr. Seeto: I want to add that we had a number of discussions with the Privacy Commissioner as we went through the bill. These were the words of his staff: "Given the objective, it looks like the 'plumbing' is in a good state." We have tried to address their concerns, given the objectives of the bill.

Senator Kelleher: Some of my questions have already been partially addressed. Given that we were the last to come forward with a proposal, we have had an opportunity to observe and examine what other countries have done. I am concerned about whether we really needed an independent government agency for this purpose, with its inherent costs and added layer of bureaucracy.

Perhaps, Mr. Chairman, it would be wise to wait and review what other countries have done, in light of Senator Meighen's sensible request for some sort of chart. We can leave that discussion for now, but it is certainly an open question in my mind as to whether we should be adding another layer of bureaucracy by creating a new agency. I gather that not all countries are doing it this way?

Mr. Lalonde: Not all, but many countries have done it in the same way that we are proposing. The United States, Australia, and France are three examples. Germany may be the exception. Japan has a separate agency as well. I could go on.

The fundamental difference here is that, in the context of our Canadian Charter and our Constitution, the independence of law enforcement from government is necessary in order to balance both the rights of individuals and the needs of law enforcement overall. To house the proposed agency within law enforcement would tilt that balance. That is why we so carefully structured the provisions in Part 3 of the bill.

Senator Kroft: We have now another expert here in the person of Senator Kelleher, who has raised the economic issue. I am curious to know, in light of his past ministerial responsibilities for other agencies that may well have been possible alternatives, whether Senator Kelleher has any thoughts on whether any of those might serve well in this context?

Senator Kelleher: Perhaps that can be a joint question from you and me, Senator Kroft. Ancillary to this is not only the added layer of another agency and the inherent costs, but second, I am wondering why -- and I guess I am showing my former partiality for the Solicitor General's office -- the reporting is to the Minister of Finance rather than to the Solicitor General. I do not disagree with the principle of keeping it as arm's-length, but since this is primarily a law enforcement measure, why not have the agency report through Parliament to the Solicitor General rather than to the Minister of Finance?

With the greatest of respect, the Ministry of Finance is doing quite a lot of work here in Ottawa, and it would not hurt to share some duties with other ministries. How is that for being diplomatic?

Mr. Seeto: The existing Proceeds of Crime Act is the responsibility of the Minister of Finance because it deals with financial intermediaries.



Much of the discussion on the development of this bill and its framework centred on how to set up the centre to meet the Charter issues. How do we deal with a successful Charter challenge on invasion of privacy? We had long and difficult discussions on that issue.

We looked at having the agency report to the Solicitor General. At the end of the day, the experts advised that the agency should report to someone who is not responsible for law enforcement. It was decided that the agency would report to the Minister of Finance. It was not something that the Department of Finance advocated.

Senator Kelleher: Perhaps, Mr. Chairman, it would be useful to have a separate witness from the Ministry of the Solicitor General to discuss this issue, because with the greatest respect, I am not totally convinced by Mr. Seeto's answer. People who report to Parliament on basically a law enforcement issue should have experience and knowledge in the law enforcement area. With the greatest respect, that is the Solicitor General's office, and not the Ministry of Finance.

I know there is someone here this morning from the Solicitor General's office, but that does not really satisfy me. That puts this official between a rock and a hard place.

Mr. Seeto: I would like to ask Stan Cohen from the Department of Justice to answer this question.

Senator Kelleher: I was just saying that I do not think he is the appropriate witness. I would like to have the opinion of a senior official from the Solicitor General's office.

The Chairman: Senator, we will arrange to do that. In the meantime, let's hear from this gentleman. Perhaps he can shed some light on the subject.

Mr. Stanley Cohen, Senior Legal Counsel, Human Rights Law Section, Department of Justice: Perhaps I can explain some of the thinking that went into this caution. My job is to give advice on the Charter issues affecting the criminal justice system, and in this case, issues affecting the phenomenon of money laundering.

As to the caution of placing this agency under the aegis of the Minister of Finance as opposed to some other minister, it is true that in terms of pure efficiency, it might have been preferable to have placed it within the realm of law enforcement. However, the dynamic at work in this context is pretty well new to Canada, and certainly precedent-setting in terms of the Charter.

This agency essentially receives personal information without benefit of a warrant, the obtaining of judicial authorization, or oversight before information is collected. That information is collected at a standard in the bill of "reasonable suspicion," which is not the "reasonable and probable grounds" that affects the appropriation of information pursuant to a search warrant.

There is a massing of information within a central agency that essentially has not yet reached the standard of reasonable and probable grounds for believing that an offence of any kind has been committed. Thus there is a need -- and I think I could point you in the direction of case law -- to protect privacy, which is evident just from the very design and the very orientation of the entire system.

One starts with the view that before this information, which is gathered at a low level of suspicion, a low standard, is passed on to law enforcement, there must be some vetting and some assessment.

Essentially, there was a need for some independence from law enforcement; otherwise, you might just as well have a straight flow-through to law enforcement, which would make it purely a surveillance and information-gathering device of really quite substantial proportions.

Once you accept that there should be some body interposed between the initial gathering and the furnishing of the information to law enforcement, it becomes necessary to address the kind of model.

You could set up a model within law enforcement, but you would have to create substantial bureaucratic



means of separating the initial intake from the final disposition of the information to police investigators if you really wanted to protect privacy. You must remember that other models, like CSIS, have quite an extensive, sophisticated, and costly bureaucratic structure as well. There you have an Inspector General and the agency itself, and then you have the minister, in some sense removed from CSIS, and also elaborate reporting requirements.

Placing this body outside of law enforcement is seen as a means of ensuring that the whole enterprise can "lift off"; that you will not have expended a huge amount of public funds, only to see it flounder in the first substantial constitutional challenge that there has been a warrantless appropriation of private information belonging to Canadians.

The thinking was that the proposed structure better protects privacy and still accomplishes the law enforcement need in an efficient manner.

Senator Kelleher: With the greatest respect, I do not think you have totally answered my concerns.

Assume for the moment that we agree with you that the best way to do this is through an independent agency at arm's-length. I am suggesting that the reporting minister be the Solicitor General as opposed to the Minister of Finance, who frankly is not as learned in the areas of law enforcement as the Solicitor General, for example.

Mr. Cohen: If you placed the reporting relationship under the Solicitor General, you would have a minister who is responsible for policing -- in other words, the oversight of the RCMP -- and for national security surveillance through CSIS, also running an agency that is supposed to be operating at arm's-length from law enforcement. Given the public impression that that might give rise to, it would be a difficult sell. It is possible to do it, but you would create an impression that there is a much closer relationship than the public or the courts might like.

Senator Kelleher: We can leave that for another day.

Senator Furey: It seems to me that the bigger concern is not so much the public perception, but whether or not it would survive a Charter argument. Is that correct?

Mr. Cohen: That is correct.

Senator Furey: That is really more where you are coming from.

Mr. Cohen: We certainly start with that, but it takes you back to the whole notion of what is involved here and the initial appropriation of the information. The Charter argument will centre around invasion of privacy. How do we protect privacy? That takes you then into the architecture of the entire enterprise.

Senator Furey: I hope nobody is talking about notwithstanding clauses.

Senator Kelleher: Following along, if I may, with the potential impact of the Charter of Rights -- and I think we have the appropriate witness "in the stand," if you will -- are you confident that the search and seizure provisions in the bill and the mandatory reporting provisions would survive a challenge under section 8 of the Charter, which is, as you know better than I, a protection against unreasonable search and seizure?

Mr. Cohen: The best way to answer that question is to say that the scheme has been designed with a number of substantial safeguards that would affect the way any court would assess the constitutional validity of the enterprise.

You have an independent agency at arm's-length from law enforcement as one of the guarantors of privacy, privacy lying at the heart of section 8.

Secondly, you have an impartial agency that stands between the initial intake of information and its disclosure to law enforcement. That is the FTRAC, the Financial Transactions and Reports Analysis



Centre. That is a safeguard for a limited initial disclosure of information. Rather than just turning over the whole file or everything that this agency has gathered, you have a limited disclosure of information -- "tombstone data" is the way it is described -- to law enforcement. Law enforcement still has to build a case before it can get access to further information.

There is also the safeguard of what I can call the "unamenability" of the agency itself to compulsory disclosure beyond money laundering investigations. A sort of wall has been erected, in the sense that information can pass to law enforcement, to police agencies, but it does not automatically flow to Revenue Canada, Citizenship and Immigration, or CSIS, unless there is a link from the money laundering to the specific mandates of those particular agencies.

Before any additional information can be disclosed by the agency, a special warrant or order has to be obtained. Again, this is a safeguard built into the scheme.

Other safeguards include the annual report that has already been referred to, a five-year review, and criminal sanctions for unlawful disclosure.

We think that we are striking a balance that can be seen as protective of individual privacy rights while not frustrating the aims of law enforcement efficiency.

Senator Kelleher: There appears to be a certain lack of definition in the proposed legislation, if I can put it that way, of the types of transactions that must be reported to the centre. I think this could lead to Charter problems, as well as the reporting of a lot of extraneous information. Perhaps, looking at it from the other side, not enough of the kind of information for which they are really looking will be reported. Do you feel that there is some way we can tighten up or particularize the definition of the types of transactions that must be reported?

Mr. Cohen: I think the difficulty on which you have put your finger, senator, is how you define a "suspicious transaction." Of course, the regulations themselves will have to partly address that.

Senator Kelleher: That is the kind of thing that concerns not only the chairman but many members of the committee. Too much will be left to regulation.

Mr. Cohen: Part of the answer to that, I think, comes back to the review. Five years may be a long period of time, but we will certainly have experience with how the system is operating and how well it is serving the Canadian public. I think another part of the answer may lie in how both Houses of Parliament choose to oversee those regulations.

The annual report could conceivably be a device for further enlightening the public as to what exactly has occurred in regulations. Reasonable suspicion, or what constitutes a suspicious transaction, is always going to elude precise definition to a certain extent. Certainly Charter case law on just this standard of reasonable ground to suspect, or reasonable suspicion, is itself constantly in need of clarification. The best definition of reasonable suspicion -- and this comes from a case endorsed by the Supreme Court of Canada -- is that it is "a constellation of objectively discernible facts which give the detaining officer reasonable cause to suspect that the detainee is criminally implicated in the activity under investigation." A hunch based entirely on intuition gained by experience cannot suffice, no matter how accurate that hunch might prove to be.

That does not give us a great deal of precision, but the courts actually deal with that standard and apply it to particular factual situations in the criminal context to determine whether officers did or did not have reasonable grounds to suspect that a crime was being committed.

To a certain extent, it will have to emerge from experience and from the refinement of guidelines. Guidelines themselves can contain examples or hypothetical situations that might be more precise than just the standard itself. That may serve to clarify the way in which information is initially gathered.

Senator Tkachuk: In this case, however, it is not people at the centre but people doing the reporting who are deciding what is suspicious. This could be a bank, an institution, a casino. It is these people who will



be making a decision regarding "suspicious nature." These are not law enforcement officers, but civilians in the business community. How will amateurs make that decision?

Mr. Seeto: The bill provides for two classes of suspicious transactions. We will prescribe that certain transactions be reported to the centre. For example, we would want the bank to report if someone comes in with \$10,000 in cash, which is unusual. They would have to report that to the centre.

Senator Tkachuk: What about \$9,999?

Mr. Seeto: They would not have to report that.

The second class is, they would report a transaction that they believe to be suspicious. If someone came in with \$9,999 and asked at what level does the bank report a transaction to the centre, you might consider reporting it. However, you would have to be certain of the grounds on which you think it is a suspicious transaction. There are two classes provided for in the bill.

Senator Tkachuk: It is the use of the cash that leads to the suspicion, so whether it is \$10,000 or \$9,999 or \$7,950, you are still asking an amateur to make a decision. At \$10,000 and up, bells automatically ring, but with anything under that, there is a subjective decision to be made here.

Mr. Seeto: To assist these institutions, we propose to have the centre develop guidelines to help determine whether a transaction is suspicious or not. As I pointed out, the Superintendent of Financial Institutions has a set of guidelines for federally regulated institutions to help them decide whether a transaction is suspicious or not. Other countries have similar regimes, and have developed guidelines on suspicious transactions based on experience. We will review those, and the centre will come up with a set of guidelines to help the different types of financial intermediaries decide what is a suspicious transaction.

Senator Oliver: My concern is that this will perpetuate ethnic stereotyping. If I were to walk into one of the institutions after arriving from Nigeria or Jamaica or places in India, as a visible minority person, certainly I will be more suspect than if I were a white person coming in with \$9,000 in cash from Bay Street. It seems to me that you are really setting up yet another instance where bureaucrats and lawyers can perpetuate negative stereotypes of minorities, and I think it is totally wrong. I think that it is just perpetuating systemic racism. That is how bad it is.

Mr. Cohen: I do not know quite how to answer the suggestion that bank tellers and others will participate in a way that fosters systemic racism. There are two levels of intake for the information before it gets anywhere where any significant damage can be caused. There has to be an intake level. If a person comes into a bank, the teller will prepare a report, depending on whether it falls into the prescribed or suspicious transaction category. It is true that that information goes to the Financial Transactions and Reports Analysis Centre, but it does not go further until it has been assessed in a more detached and expert fashion, having regard to a lot more information than simply the one report itself. Thus there is a second, professional vetting of the information before it can make its way over to law enforcement.

That is another safeguard and another reason for the interposing of this agency between the institution and law enforcement.

I think that that at least is something that addresses the issue of whether significant consequences will flow to individuals as a result of the initial gathering of information. There is no disclosure to law enforcement until a second set of eyes has appraised the information and decided to pass it along.

Senator Oliver: Can you give us the citation for the Supreme Court of Canada case from which you quoted the definition of "reasonable suspicion"?

Mr. Cohen: That case initially was a decision of the Ontario Court of Appeal. However, it was endorsed in a Supreme Court decision by the name of *Regina v. Jacques*. The citation I have is 1996, 110 Canadian Criminal Cases, 3rd, page 11.



Senator Angus: This is a very interesting piece of proposed legislation. Obviously, it is complicated, and I am delighted that you could come to brief us on it this morning.

Some of my questions might appear to be a bit naive. However, please realize that they are sincerely directed. The words "money laundering" have taken on a "folkloric" kind of definition, if you will. A few of us were discussing just what is money laundering the other night. You talk about money that is derived from an illegal act. We started to ask ourselves, to what kinds of illegal acts is this really directed? Some believe that it is tax evasion, for example, and that this bill is a concentrated effort among the majority of those 28 countries you mentioned to crack down on tax evasion and this flow of money that is outside the system. Others say that it is drugs and other things.

Could you give me a short primer on the kinds of crimes that you are talking about, and perhaps a couple of examples of how the money gets laundered and becomes the fruit of crime? We all watch TV programs that bandy these words about; but we are now at the legislative stage and we are trying to be as precise as we can. We need to understand it.

Mr. Lalonde: Mr. Chairman, I can give a brief explanation of what laundering is all about. However, we also have here witnesses from the RCMP who are prepared to provide you with more detailed examples than I can.

In its simplest form, money laundering concerns the proceeds of a criminal activity. Our Criminal Code defines the predicate offences for which you can be convicted of money laundering. It is taking those proceeds of criminal activity and putting them into the financial system by trying to disguise their illicit origins through a series of transactions. That is in its simplest form.

Senator Angus: Can you give me a simple example, other than a drug dealer?

Mr. Lalonde: For example, a securities dealer attempting to defraud some of his clients will perhaps take some of his monies, in cash form or otherwise, and try to enter that into the banking system. Not having elicited any particular suspicions, he will continue with a succession of other transactions to further blur the trail from the original criminal activity.

Senator Angus: I did not quite understand that. Are you talking about a securities dealer getting money from a client?

The Chairman: Might I make a suggestion, senator? Dave Beer, who is Superintendent, Proceeds of Crime Branch, RCMP, is here today. Perhaps he could give us an example.

What you are talking about, with respect, senator, is a totally different kind of problem. You are talking about straight fraud, that is, stealing, as opposed to drug activities, which is all in cash. You are giving us an example of something that would rarely happen in the securities business, I assume.

Senator Angus: Apparently, it happens a lot.

The Chairman: Could someone from the RCMP try to elucidate?

Mr. Dave Beer, Superintendent, Proceeds of Crime Branch, Royal Canadian Mounted Police: Mr. Chairman, in order to perhaps put this into perspective, I will call in a moment on my colleague, Inspector Garry Clement, the officer in charge of the Proceeds of Crime Branch office, which is the operational unit here in Ottawa.

Money laundering is the movement of ill-gotten gains by criminal organizations and the failure of law enforcement to dismantle or disrupt organized criminal activity by conventional means. Essentially, it is taking the lid off organized criminal groups. We have struggled for years with the middle or lower levels of criminal groups through substantive investigations. Money laundering investigations allow us to reach the top levels of organized criminal groups, which is ultimately where the assets travel. That being said, it is a very complex and, now, a transnational problem of the movement of the money and the manner in



which it is layered and distributed once it is obtained through an illegal activity, in order to launder it and move it into the "legitimate business world," if you will.

I will now call on Inspector Clement to give you a couple of examples, other than drugs, of the sort of criminal activity about which we are talking. Essentially, any criminal activity where there is cash to be made has a potential for that money to be laundered and moved to legitimate areas in order to hide it.

Senator Angus: I welcome this additional information. However, inherent in my question was the issue of the underlying reason for this and the companion legislation in the other 27 countries, which is to get at organized crime and its international network, as opposed to tax evasion in Canada. Is that right?

Mr. Beer: Organized crime is the objective.

Senator Angus: I realize that the proceeds of crime are taxable, so it involves evasion too. However, it is not civilian tax evasion that you are particularly after here, although it will get swept in I suppose?

Mr. Lalonde: Let us be clear. In Canada, you can be convicted of laundering the proceeds from a number of different crimes. These could be anything from prostitution or a designated drug offence to child pornography -- a number of crimes are listed in the Criminal Code. Tax evasion is not listed as a predicate offence for laundering in Canada. In other jurisdictions, for example, the U.K., tax evasion is a predicate offence for money laundering. In this sense, while our and their main objective is to combat organized crime, this bill is clearly designed to go after the laundering of the proceeds of a number of predicate offences.

Mr. Beer: I will ask Inspector Clement to describe a couple of issues that do not deal specifically with drugs.

Mr. Garry Clement, Inspector, Officer in Charge, Integrated Proceeds of Crime Section, "A" Division, Royal Canadian Mounted Police: Mr. Chairman, let's take as an example something that we read about all the time. Let's consider the motorcycle gangs that are very prevalent. We read about it and we know what is going on in Quebec with some of the biker wars. I have been involved in enforcement in this area since the early 1970s, and we have watched them grow from what I like to describe as "street thugs" to multinational corporations as far as criminal activity is concerned. The reason for that is we have targeted groups for narcotics. We targeted one cell and watched them grow. We were successful in seizing some narcotics, but we were never able to seize the proceeds. Organized crime moves to wherever it can make money. If that happens to shift to some other offence tomorrow, and most of them fall into the enterprise crime offences that are prescribed in the Criminal Code, then there are a number of offences that can be dealt with. One is prostitution. Today, the "female slave trade," as I refer to it, is very large throughout the world. These gangs are making large amounts of money from that. Today we are able to go after that using the proceeds of crime legislation.

We all thought that we were doing a good job in law enforcement. However, we took a look at two ingredients, that is, whatever the criminal activity was and what the individuals were doing. We then tried to take the individuals out, but we missed one of the most fundamental things -- the profit. All these criminal activities generate a high degree of profit. Arms smuggling is another area that is growing and generates a lot of profit. The issue of immigration smuggling is before the House now, but it is not an enterprise crime offence. However, it is something that will have to be looked at.

Those types of activities are generating large amounts of money. The only way that we can target organized crime is to treat it as a continuing enterprise crime conglomerate and attack them at their financial thresholds, because that is where the money is and the power is held. We will never be successful as long as we continue looking only at that criminal offence.

Senator Angus: That is helpful. In terms of the predicate crimes, folklore generates comments such as, "See that restaurant? -- it is owned by the Hell's Angels." You kind of shrug it off as somebody who has a vivid imagination and has watched too much T.V. However, could you give us a couple of examples of how this laundering takes place in that context?



Could that be the type of thing -- that a legitimate business is founded with money from the Hell's Angels?

Inspector Clement: The whole idea behind money laundering is that individuals are trying to make themselves appear legitimate; thus they use the financial infrastructure that the world has to offer. A very successful organization, something like an outlaw motorcycle gang, is using offshore countries for their banking secrecy and setting up trusts, holding companies, and numbered companies. They get into schemes where they will buy the "mom and pop" restaurant down the street with money borrowed from a corporation out of Liechtenstein, which happens to be their corporation. It is called a "loan-back" technique. When the bill before you today finally becomes law, we will be able to capture some of that movement of funds. The information will go to the centre once the suspicion is raised. They have criteria to analyze and determine that that has all the hallmarks of money laundering. As a result, that will be given to us with "tombstone data."

With our intelligence banks, we will be able to factor into that very nicely. We have been receiving notice of suspicious transactions from banks on an ad hoc basis for the last six years, and that has proved very beneficial to us. However, they are not always consistent, and that is exactly what I think everybody is grappling with. It is very sporadic and there really is no mechanism to ensure that that takes place.

I think that will shore up what is lacking in Canada and will help us in this money laundering area. We will be able to get behind the companies in these offshore havens. We will find out more about our organized crime groups. This is not a panacea by any stretch of the imagination, but it will definitely help.

Senator Angus: Mr. Seeto, I have just one other question. It still troubles me, especially in a society like Canada where we take these privacy issues seriously, that we are the last of 28 countries to be "coming to the party." Why is that? It seems embarrassing for Canada to be the last of 28 nations to do so.

Mr. Seeto: As I understand it as a latecomer to this file, one of the biggest concerns was designing a structure that could be defended from the Constitutional perspective. It took a lot of time to review the different possible structures before we came up with an appropriate one that we think is defensible -- a structure that will provide more tools to law enforcement, and a balance, while still protecting privacy as much as possible. I think that is the reason. We were presented with a uniquely Canadian situation with regard to the Constitution and laws.

Mr. Lalonde: I would like to add something and correct one perception. Canada has had a regime in place with its record-keeping, the identification of clients, and other legislation. It is not as if we are starting from base zero. We have many of the pieces of the architecture in place. The voluntary reporting system, albeit with some shortcomings, has yielded some positive results as well. That is probably the reason why, given all these circumstances, it has taken Canada a little longer to put into place the additional "plumbing" that other countries now have.

Senator Angus: Am I correct that Bill C-22 will consolidate these earlier provisions of legislation into one bill?

Mr. Lalonde: That is correct.

Senator Angus: I guess then that it flows for the law enforcement side of the panel. Are you comfortable with the architecture that has been arrived at? Is it adequate, and will our bill, if passed as drafted, have the teeth to work in co-operation with our partner nations in trying to address this problem?

Mr. Beer: I think that Mr. Lalonde adequately addressed this subject. We had the opportunity to examine systems within the G-7 and we are satisfied that we will uphold Canadian democratic principles at the same time as we will meet some of the goals of law enforcement that we really feel are necessary in terms of mandatory reporting.

Senator Angus: Do you mean "some" of the goals?



Mr. Beer: Yes. Clearly we will not meet them all. The arguments and concerns about privacy in a democratic system must be and have been addressed. I believe we found an adequate balance.

Senator Furey: My question is related to the establishment of this new agency, and most of the questions that I had pertaining to it have been covered. However, there are a couple of questions remaining. What is the estimated cost? Has any cost analysis been done, bearing in mind some of Mr. Cohen's comments about separation within that agency?

Mr. Horst Intscher, Executive Director, Transition Team -- Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada, Department of Finance: Mr. Chairman, the Department of Finance has set up a small transition team to make some preparations for the establishment of such an agency once the bill is passed. We have given careful thought to how other agencies of this type have been set up in other jurisdictions. We have looked at the mandate that is prescribed in Bill C-22 and we have come up with some, albeit still rough, estimates as to the probable ongoing cost of such an agency. We estimate that it would be approximately \$15 million per year and that it would employ approximately 90 persons. This would include the technical support for the receipt of such reports; the analysis of the reports; the verification of compliance by reporting entities; and the management of disclosures to the law enforcement agencies.

This is roughly comparable to a similar agency established in Australia. The amount is considerably less than what we believe the United States is expending for this purpose. We are still grappling with the magnitude of the start-up costs to put the information technology systems in place that will process this kind of information.

Those would be one-time costs spread out over a year or two of the operation of the centre. We think that on an ongoing basis, it will be somewhere in the neighbourhood of \$15 million per year.

Senator Furey: Do you have any idea at all how that would compare to setting up a system within an existing agency, bearing in mind Mr. Cohen's comments?

Mr. Intscher: Given the requirement to be arms-length from law enforcement agencies, I think the costs would be very similar. There might be some small savings in administrative support, but the systems requirement, which is probably the major component of this type of agency, would still have to be separate from the other systems. Therefore, I do not think there would be major savings if it were located within an existing agency.

Senator Furey: Is your estimate \$15 million annually?

Mr. Intscher: Yes, although I would emphasize that is a fairly rough estimate at this time.

The Chairman: I will ask one question of the RCMP, and if you can, answer yes or no, please. Would you have been happier if this had been given to you?

Mr. Beer: With my policeman's hat on or as a citizen of a democratic country? No, senator, I think that it is properly placed where it is. I truly believe that, in the interests of privacy and the democratic principles that we uphold, that it is not a bad idea to have it once-removed from policing.

The Chairman: We are the diplomats here, not you.

Mr. Beer: To be absolutely frank, if the information were coming directly into the hands of the police, the operation would clearly be more efficient and more effective. At the same time, it would be open to all sorts of abuse. That is one of the reasons that it will go, we hope, where it is proposed it go.

The Chairman: Questions have been asked about tax evasion. Is this not the opposite of tax evasion? When you legitimize money, you start paying taxes on it, do you not?

Mr. Seeto: In that case, yes.



The Chairman: It should pay for itself. We will go on to the next questioner.

Senator Tkachuk: I have a number of questions, some resulting from the comments that Senator Kroft made earlier, that the plumbing of the bill was fine. I am not sure what that means. In the Privacy Commissioner's annual report for 1999-2000, they express a number of concerns. One is around notification, collection and disclosure of clients' information. In other words, Senator Kroft, Senator Kelleher, or I have gone to a bank, where they decide that there is a suspicious nature to the transaction and it is reported. Are we told, even though in the end people say, "Well, you know, that is okay"? Is Senator Kroft notified that his information is being sent to the agency?

Mr. Seeto: The obligation of the financial institution to report to the centre can be communicated to the client. The institution could, for example, post signs, or make brochures available to clients describing what the reporting requirements are. In addition, the institute could choose to notify a client that it is reporting a prescribed transaction to the centre. Such a transaction could involve, for example, cash of the amount prescribed in regulations. However, the bill does prohibit anyone who makes a suspicious transaction report from disclosing that, or the contents of that report, with the intent to prejudice a criminal investigation.

Senator Tkachuk: Therefore the bank, or any financial institution, can simply say, "This is suspicious." Remember, there is a clause that gives more leeway than just a dollar amount, because maybe it looks funny or "smells" funny. In any case, the transaction looks suspicious and is reported. However, the agency decides that this is a straight shooter and there is no problem with this transaction because they have investigated the individual's life -- sex life, banking records, employment history and everything else -- and have found nothing suspicious. What happens then? Is that person notified that he has been under this investigation, even though it has not been reported to the police?

Mr. Lalonde: Let us clarify for a moment.

This proposed agency has no investigative powers. Indeed, that was one of the criteria in developing the proposal.

Senator Tkachuk: We will get to that later, but answer the question first, please.

Is the citizen notified?

Mr. Lalonde: No. The citizen has all of his rights protected under the Privacy Act. Our bill does recognize that, but we should not expect, in the case of a suspicious transaction report made under clause 7, that the fact that a report has been made will be disclosed to the individual or to the client. The reasons are twofold. First, the effectiveness or the enforcement of the proposed legislation might be compromised were the fact of the report having been made divulged to the client. If the client happened to be involved in organized crime and had easy access to the fact that a report had been made, he would be able to determine under what circumstances future reports might be made. That would frustrate and undermine the enforcement of this proposed legislation.

Second, suspicious transaction reports are obviously made at the discretion, or "at the call," if you want, of a financial institution, a teller, or a compliance officer.

If an individual on whom a report is made had access to the fact that a teller, a compliance officer, or other particular individual had made that report, that might also undermine, frustrate, or compromise the enforcement of the bill. One might ask whether a compliance officer in a bank would feel comfortable making a report if he knew that knowledge of the fact could go back to the individual. He may fear for his personal safety in those situations.

When we are talking about other transactions that are reported under the bill, for example, the prescribed transactions, everyone knows that it is set out in the regulations that banks shall report these kinds of transactions. There is no secret to that and the individual will know that.



Similarly, when someone makes a declaration that he is crossing the border with \$10,000 or more in cash or monetary instruments, he knows that a report will go to the centre. We are talking about reports on suspicious transactions made pursuant to clause 7. As I tried to explain, it would compromise the effectiveness of the legislation and undermine its purpose, were the fact of a report having been made disclosed to that individual.

Senator Tkachuk: There are two issues. If a citizen deposits \$11,000 in a bank account, for example, he or she knows full well that that will be reported, even though the circumstance of the deposit is that the person owns a restaurant and has had a good day.

The person making the deposit knows that the transaction will be reported. However, he does not realize that it is being reported as suspicious. My question was not whether the person would gain some legitimacy from the fact that he is notified.

I imagine when the centre receives the report, they would do a criminal record check. According to this document, the Privacy Commissioner seems to believe that the centre could, in addition to the information pertaining to the individual's criminal history, amass information relating to employment, financial transactions, travel history, income status, and possibly even personal relations. Can the centre do that before it even reports to the police?

Mr. Lalonde: There are several issues here.

Senator Tkachuk: I would say so.

Mr. Lalonde: Aside from the reports, does the centre have access to other information? The legislation spells out that the centre could only enter into agreements in order to obtain access to police databases if it is relevant to money laundering. In other words, the information obtained from police databases must be relevant to the purpose of the bill, which is to deter and detect money laundering.

I think that the bill is clear as to whether or not the centre would have access to databases with completely extraneous information. The information must be relevant to the deterrence and detection of money laundering.

Senator Tkachuk: The fact that it is reported is automatic, right?

Mr. Lalonde: The report, yes.

Senator Tkachuk: The institution reports, the agency then investigates, right?

Mr. Lalonde: Yes.

Senator Tkachuk: Will it collect this kind of information? Are you giving me assurances that it will not collect this information, or are you saying it will?

Mr. Lalonde: It will collect reports.

Senator Tkachuk: From whom?

Mr. Seeto: The centre will be a passive recipient of these reports that are made in compliance with the proposed legislation. It cannot go back. For example, if a suspicious report comes from a bank and the centre believes that it is interesting, it cannot get more information about the particular client from the institution. That would be exceeding its mandate under the proposed legislation.

Senator Tkachuk: What does it do?

The Chairman: If I may jump in for one second. You are getting me really confused.

Senator Tkachuk: Yes, I am confused.



The Chairman: Either you, or someone before you, said that the centre has no investigative powers. Now you are telling us that it does.

Mr. Seeto: They do not have investigative powers.

The Chairman: If you are amassing information, what are you doing?

Mr. Seeto: It could be to do data analysis. Perhaps it is terminology.

Mr. Beer: I think the word you are looking for is "analysis" as opposed to "investigation."

The Chairman: Come on.

Senator Tkachuk: How do you determine whether the police should investigate that transaction? Do you just get the piece of paper from the bank? Do you just decide you do not like his name, or do you do some investigation on that file of the kind the Privacy Commissioner is concerned about -- employment, financial transactions, travel history, income status, business or professional relations, and even personal relations?

The Chairman: Maybe you ought to do an investigation. I do not know.

Senator Tkachuk: I do not know that either.

The Chairman: Otherwise, what is the purpose of the centre? Are you just a numbers-gathering group? I hope that you are not, because to be efficacious you must do something.

Are you saying that the enforcement of your investigation, which you say you do not do, should be left to police agencies?

Mr. Beer: Could we jump in here?

Mr. Clement: Mr. Chairman, I think I can possibly help you out. I have probably read in the last five years, as has my colleague in the back, somewhere in the neighbourhood of several thousand suspicious transaction reports that were given to us.

I think that there is a misunderstanding of the term "suspicious transactions." They are suspicious because there is a bank manager in a small town who knows his clientele. Bank managers are no different from us. We know our constituents very well. If an individual walks into that bank and does something totally out of the ordinary, after being a client for years, that raises suspicions. Therefore, they report a suspicious transaction.

I have dealt with many managers over the years at the local level, and in larger banks. They put these reports in because something is out of the ordinary. Most of the time it can be explained. It is not of a criminal nature. We are getting those kinds of reports today.

The other side of the coin is that there are quite a few cases of money laundering. For example, it was stated in the House of Commons in about 1992 that over \$800 million flowed through one of the big six banks here in Ottawa that came from the contraband smuggling trade. Had it been a requirement to go through the reporting centre, those types of transactions would have been identified far sooner. We would have been able to take enforcement actions.

The Chairman: I do not want to interrupt Senator Tkachuk; nobody is taking issue with that part. All we want is some clarification. First we were told there was no investigation. Now you are saying there is a difference between analysis and investigation. Actually, I thought investigation was analysis.

Perhaps the centre should be able to investigate. I am simply saying that the bill is not very clear.



Mr. Intscher: Perhaps I could try to offer some explanation of what the centre will do with the information that it receives.

First, it will receive information from a wide range of reporting entities -- banks, trust companies, credit unions, cheque cashiers, currency exchange places, casinos, and so on. The centre will examine all of the data it has received from all of these different reporting entities to see whether there has been a similar report from another entity. The centre will determine if the individual about whom this report has been made is also the client of several other institutions where he or she may also be making transactions that are somewhat out of the ordinary. We would then also check the data with respect to reports on cross-border currency movement. For example, Mr. Blodgins, who is the subject of a suspicious transaction report at the bank, has also been the subject of a recent report on moving large amounts of currency across the border. In that case, we would look at all the data that we have received to see whether there is a pattern that suggests that there may be laundering activity going on, or whether the pattern is simply that of normal business activity.

In addition, the centre will be able to negotiate arrangements for access to certain databases maintained for law enforcement purposes. Thus, if we have received these reports and a number of them relate to an individual about whose transactions we are not clear, we may try to find out whether the CPIC database has information about this. If it turns out that this individual has been convicted of smuggling in the recent past, for example, that might raise our suspicions.

If we also have information from a foreign financial intelligence unit that this individual, or his bank account, has been associated with some activities that have come to their attention, we would add that to the picture. We would then make an assessment. Is it reasonable to suspect that there may be money laundering going on here? In which case, we would disclose the minimal amount of information, the "tombstone" information, to the appropriate law enforcement agency. We would inform them that Mr. Blodgins made this transaction at such and such an institution on such a date, and we suspect that it may involve money laundering. At that point, the analyzed information that we have collected would be filed, and the police would conduct the investigation. If the police develop a case that gives them reasonable grounds to believe that money laundering is occurring, or has occurred, they can then seek a court order to obtain the rest of our analysis.

Senator Tkachuk: On page 25 of the bill, paragraph 55(3)(b) is spelling out the relevance to investigating or prosecuting a money laundering offence by referring it to the appropriate police force, which is good, or:

(b) the Canada Customs and Revenue Agency, if the Centre also determines that the information is relevant to an offence of evading or attempting to evade paying taxes or duties imposed under an Act of Parliament administered by the Minister of National Revenue.

Returning to the concern that Senator Angus raised on this matter, you have definitely a tax role to play here, as well as a money laundering role.

Mr. Intscher: The trigger for any disclosure to Revenue, CSIS, or Immigration would be the determination that a particular transaction or series of transactions gives rise to a suspicion of money laundering. If, in addition to a suspicion of money laundering, we also suspect that there may be tax evasion, then we could make a disclosure to the Revenue agency.

However, if we have information about Mr. Smith and we think that he is not paying his taxes, but there is no indication of money laundering, we would not be able to disclose that information.

Senator Tkachuk: Maybe a lawyer could help me with this, but it states in subclause 55(3):

...has reasonable grounds to suspect that the designated information would be relevant to investigating or prosecuting a money laundering offence...

It seems to mean even if money laundering was not found to be a problem, you could say, "Maybe we should report this to the taxman." You can do that without money laundering being the problem.



The Chairman: Is it a fact that when you launder money, or try to launder money, it starts as illegitimate money? Otherwise, you would not be laundering it. If you have illegitimate money, does it not follow that you are evading taxes? Unless I have something wrong here.

Mr. Seeto: The two are often associated.

The Chairman: What do you mean "often"? Should they not always be associated?

Mr. Lalonde: I cannot say for sure. I would leave that to law enforcement to answer. Perhaps criminals want to maintain some air of legitimacy, and paying taxes may be part of that.

The Chairman: Are you telling me that drug runners who are paid in cash tell the government that they will pay tax on it?

Mr. Yvon Carrière, Senior Counsel, General Legal Services, Department of Finance: If you do not mind, I will start with the chairman's question and then come back to yours. You mentioned illegitimate money. The bill defines where illegitimate money comes from, and it talks about proceeds of crime. That is defined in the Criminal Code.

Proceeds of crime is defined as proceeds of drug trafficking, but also proceeds from other infractions, such as weapons trafficking, making an automatic firearm, and child pornography. However, tax evasion is not one of those infractions.

If your bank suspects you of depositing money from tax evasion, they do not have to report you under the bill. That is not laundering the proceeds of crime. However, if the centre, having received and analyzed the report, suspects you of money laundering, they will report you to the police. If they also suspect you of tax evasion, they can report you to CCRA. However, there must be both circumstances.

The bill is clear that there must be both reasonable grounds to suspect that the information would be relevant to the investigation or prosecution of money laundering, and an additional determination that it is relevant to tax evasion. Thus, tax evasion alone is not sufficient grounds for the centre to report it to the CCRA.

Senator Tkachuk: For the centre to report it to the income tax agency?

Mr. Carrière: That is right.

Senator Tkachuk: That is not what it says in the proposed legislation, so I may be interpreting it wrongly. It says "or prosecuting a money laundering offence."

It seems to me that once you receive the information from a financial institution and you decide that there is no money laundering problem, but possibly an income tax opportunity, you can refer it to Revenue.

Mr. Carrière: When the bill says "would be relevant to investigating or prosecuting a money laundering offence," it must be "prosecuting a money laundering offence." Tax evasion is not a money laundering offence. It must be a money laundering offence, which I described as a drug offence, child pornography, arms trafficking, slavery, or along those lines. Tax evasion would definitely not be one of them.

The key subclause is 55(3)b), the provision from which you were reading, "if the centre also determines." "Also" means that there must be both money laundering and tax evasion.

Senator Tkachuk: You mentioned in your address that unauthorized use of personal information under the centre's control will be subject to penalties, including fines up to \$50,000 and imprisonment of up to five years. To whom does that apply?

Mr. Carrière: That applies to centre employees, to people who have contracts for goods and services



with the centre. In other words, it applies to everyone who has access to the information that the centre possesses.

Senator Tkachuk: They will be personally responsible for the \$50,000 fine, and the government will not be paying for it?

Mr. Carrière: That is correct, yes.

Senator Tkachuk: Once the information goes to the police, does the same thing apply to them?

Mr. Carrière: No, the police are subject to confidentiality under their own legislation.

Senator Tkachuk: To get it out in the paper as soon as possible.

Mr. Carrière: They are also subject to the Privacy Act. Therefore, they could not reveal personal information about someone whom they are investigating unless, of course, it comes to a charge. That is dealt with in the act that governs the police.

Senator Tkachuk: Mr. Chairman, I still have many concerns about the bill. I have one more question, and then I will continue this line of questioning with other witnesses.

Does the government anticipate that social insurance numbers will be used to analyse and link data that you are pursuing in the centre?

Mr. Intscher: The short answer is no.

Senator Tkachuk: You can give an assurance of that. Thank you.

The Chairman: We will wind up with a short question from Senator Kroft, but I would just like to hear from you, Mr. Seeto, about this regulation item that was brought up previously. I want a letter telling me how it will be handled, because our committee is beginning to feel inundated by the entire question of regulations.

Frankly, we are not sure how to handle it, short of asking for an amendment that once a year your regulations must be tabled with this committee. I am not suggesting that that is what will happen. However, the only way around it that I can see is that regulations from the various bills we get are tabled once a year. We do not have to have hearings on them, but if something sticks out like a sore thumb, we would certainly like to know about it.

Senator Angus: We would have the right to have hearings.

The Chairman: Yes, of course.

I would like to know what your department thinks about that idea. How would you handle it? Are we going to have a fight or find a compromise?

Senator Kroft: My question is very brief. Can you give us any estimates of the number of reports that you think would come to the centre in the course of a year? Would it be a hundred, or would it be 100,000, or would it be 10 million? Provide me with some sort of order of magnitude.

Mr. Intscher: That is an issue with which we have been grappling for some time. It has important implications for the kind of systems that we need to receive and analyse this information, and it is difficult to estimate.

We have looked at the experience of other jurisdictions, notably the Australians, the Americans, and the British. Those agencies report that initially there is a spike of suspicious transaction reports until the financial institutions get some indication of what the receiving centre would regard as suspicious. They then drop off and becomes a fairly stable number.



In the case of Australia, I think that in their first year of operation, they received 15,000 suspicious transaction reports. That then dropped to about 8,000 reports per year, and it has been pretty steady at that level. Those are suspicious transaction reports.

We have been trying to estimate, through consultation with the financial industry, what volume of cash transaction reports we would receive if we had a threshold of \$10,000. Our guesstimate is that it would be in the neighbourhood of 2 million to 3 million per year. However, we are looking at ways of focusing that reporting requirement in order to get the number down a little.

We really can only guess with respect to cross-border currency reports. My intuitive feeling is that initially, we will get a large number of reports. People will then become aware of a reporting threshold for cross-border currency movements, perhaps \$15,000. Many travellers will simply arrange their affairs in such a way that they are carrying that amount or less.

That has certainly been the experience in the United States, which has had a US \$10,000 reporting requirement for quite some time. Most Americans travelling abroad will be carrying cash, money orders, or traveller's cheques under that amount. U.S. officials receive relatively few cross-border currency reports. I think it is quite modest for the United States. I think it is in the neighbourhood of several thousand reports per year.

Senator Meighen: I have a question of clarification for Mr. Lalonde. When you provide us with this chart that you kindly agreed to put together, could you indicate to whom an independent agency reports?

I have another question that I do not think has been answered. Is there a geographical preference as to where the centre should be located? Is it important that it be in Ottawa, for example?

Mr. Beer: I do not think it is important, given today's communications capability. Emerging trends will have an impact on where we deploy our resources to respond to information that comes to our attention. It is likely that we will focus, in the initial stages, on the major financial centres of Toronto, Montreal, and Vancouver. We will have to take a reading on the trends as they emerge.

The committee adjourned.

---





Second Session  
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la  
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Banking, Trade and Commerce

## Banques et du commerce

*Chair:*  
The Honourable E. LEO KOLBER

*Président:*  
L'honorable E. LEO KOLBER

Wednesday, June 7, 2000  
Thursday, June 8, 2000

Le mercredi 7 juin 2000  
Le jeudi 8 juin 2000

Issue No. 15

Fascicule n° 15

**Second and third meetings on:**  
Bill C-22, An act to facilitate combatting the  
laundering of proceeds of crime, to establish  
the Financial Transactions and Reports Analysis  
Centre of Canada and to amend and repeal  
certain Acts in consequence

**Deuxième et troisième réunions concernant:**  
Le projet de loi C-22, Loi visant à faciliter la  
répression du recyclage financier des produits de la  
criminalité, constituant le Centre d'analyse des  
opérations et déclarations financières du Canada et  
modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable E. Leo Kolber, *Chair*

The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Angus	Kroft
* Boudreau, P.C. (or Hays)	* Lynch-Staunton (or Kinsella)
Fitzpatrick	Meighen
Furey	Oliver
Hervieux-Payette, P.C.	Poulin
Kelleher, P.C.	Wiebe

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Change in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Wiebe is added (*June 6, 2000*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable E. Leo Kolber

*Vice-président:* L'honorable David Tkachuk

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Kroft
* Boudreau, c.p. (ou Hays)	* Lynch-Staunton (ou Kinsella)
Fitzpatrick	Meighen
Furey	Oliver
Hervieux-Payette, c.p.	Poulin
Kelleher, c.p.	Wiebe

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Wiebe est ajouté (*le 6 juin 2000*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, June 7, 2000

(24)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 3:45 p.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable E. Leo Kolber, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Fitzpatrick, Furey, Kelleher, P.C., Kolber, Kroft, Oliver, Tkachuk and Wiebe (8).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Geoff Kieley, Research Officer, Law and Government Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

**WITNESSES:**

*From the Certified General Accountants Association of Canada:*

Mr. Everett Colby, Colby & Associates and North American Forensic Accountants;

Ms Dawn McGeachy, Manager, Public Sector.

*From the Belgian Centre on Money Laundering:*

Mr. Jean Spreutels, President.

*From the Royal Canadian Mounted Police:*

Mr. Tim Killam, Assistant Commissioner, Technical Operations Directorate;

Mr. Dave Beer, Superintendent, Proceeds of Crime Branch;

Mr. L.R.J. (Lou) Goulet, Staff Sergeant, Proceeds of Crime Branch.

*From the Office of the Privacy Commissioner of Canada:*

Mr. Bruce Phillips, Privacy Commissioner;

Mr. Julien Delisle, Executive Director;

Mr. Stuart Bloomfield, Researcher;

Ms Martine Nantel, Lawyer.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, May 18, 2000, the committee proceeded to study Bill C-22, An Act to facilitate combatting the laundering of proceeds of crime, to establish the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada and to amend and repeal certain Acts in consequence. (*See Issue No. 14, June 1, 2000, for the full text of the order of Reference.*)

Mr. Colby made an opening statement and answered questions.

Mr. Spreutels made an opening statement and answered questions.

Mr. Killam made an opening statement and then, along with other witnesses, answered questions.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 7 juin 2000

(24)

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 15 h 45, dans la salle 505 de l'édifice Victoria sous la présidence de l'honorable E. Leo Kolber (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Fitzpatrick, Furey, Kelleher, c.p., Kolber, Kroft, Oliver, Tkachuk et Wiebe (8).

*Également présent:* De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement: Geoff Kiely, attaché de recherche, Division du droit et du gouvernement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

**TÉMOINS:**

*De l'Association des comptables généraux accrédités du Canada:*

M. Everett Colby, Colby & Associates et North American Forensic Accountants;

Mme Dawn McGeachy, directeur, Secteur public.

*Du Centre sur le blanchiment d'argent de Belgique:*

M. Jean Spreutels, président.

*De la Gendarmerie royale du Canada:*

M. Tim Killam, commissaire adjoint, Direction des opérations techniques;

M. Dave Beer, surintendant, Direction des produits de la criminalité;

M. L.R.J. (Lou) Goulet, sergent d'état-major, Direction des produits de la criminalité.

*Du Bureau du commissaire à la protection de la vie privée du Canada:*

M. Bruce Phillips, commissaire à la protection de la vie privée;

M. Julien Delisle, directeur exécutif;

M. Stuart Bloomfield, chercheur;

Mme Martine Nantel, avocate.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 18 mai 2000, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-22, Loi visant à faciliter la répression du recyclage financier des produits de la criminalité, constituant le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 14 du 1<sup>er</sup> juin 2000.*)

M. Colby fait un exposé, puis répond aux questions.

M. Spreutels fait un exposé, puis répond aux questions.

M. Killam fait un exposé, puis, avec l'aide d'autres témoins, répond aux questions.

Mr. Phillips made an opening statement and then, along with other witnesses, answered questions.

At 7:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

M. Phillips fait un exposé, puis, avec l'aide d'autres témoins, répond aux questions.

À 19 h 30, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Thursday, June 8, 2000

(25)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. in room 256-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable E. Leo Kolber, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Fitzpatrick, Furey, Kelleher, P.C., Kolber, Kroft, Oliver, Poulin, Tkachuk and Wiebe (10).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Geoff Kieley, Research Officer, Law and Government Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

*From the Office of the Information Commissioner of Canada:*

Hon. John Reid, P.C., Information Commissioner of Canada;

Mr. Alan Leadbeater, Deputy Information Commissioner;

Mr. Daniel Brunet, General Counsel.

*From the Canadian Bar Association:*

Ms Tamra L. Thomson, Director, Legislation and Law Reform;

Mr. Greg DelBigio.

*From the Canadian Institute of Chartered Accountants:*

Mr. Ian Murray, Chairman, Advisory Group on Anti-Money Laundering Legislation;

Mr. Simon Chester, Legal Counsel.

*From the Department of Finance:*

Mr. Yvon Carrière, Senior Counsel, Transition Team, Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, May 18, 2000, the committee proceeded to study Bill C-22, An Act to facilitate combatting the laundering of proceeds of crime, to establish the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada and to amend and repeal certain Acts in consequence. (See Issue No. 14, June 1, 2000, for the full text of the order of Reference.)

OTTAWA, le jeudi 8 juin 2000

(25)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 heures, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur E. Leo Kolber (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Fitzpatrick, Furey, Kelleher, c.p., Kolber, Kroft, Oliver, Poulin, Tkachuk et Wiebe (10).

*Également présent:* Du Service de recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement: Geoff Kieley, attaché de recherche, Division du droit et du gouvernement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

*Du Bureau du commissaire à l'information du Canada:*

L'honorable John Reid, c.p., commissaire à l'information du Canada;

Mr. Alan Leadbeater, sous-commissaire à l'information;

Mr. Daniel Brunet, avocat général.

*De l'Association du Barreau canadien:*

Mme Tamra L. Thomson, directrice, Législation et réforme du droit;

Mr. Greg DelBigio.

*De l'Institut canadien des comptables agréés:*

M. Ian Murray, président, Groupe consultatif sur la Loi contre le recyclage financier des produits de la criminalité;

Mr. Simon Chester, conseiller juridique.

*Du ministère des Finances:*

Mr. Yvon Carrière, avocat-conseil législatif, Équipe de transition, Centre canadien d'analyse des transactions financières et des rapports.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 18 mai 2000, le comité examine le projet de loi C-22, Loi visant à faciliter la répression du recyclage financier des produits de la criminalité, constituant le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence. (Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule no 14 du 1<sup>er</sup> juin 2000.)

Mr. Reid made an opening statement and then, along with other witnesses, answered questions.

Mr. DelBigio made an opening statement and then, along with other witnesses, answered questions.

Mr. Murray made an opening statement and then, along with other witnesses, answered questions.

Mr. Carrière responded to questions.

At 1:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

M. Reid fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

M. DelBigio fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

M. Murray fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

M. Carrière répond aux questions.

À 13 h 35, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Gary Levy

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, June 7, 2000

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-22, to facilitate combatting the laundering of proceeds of crime, to establish the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada and to amend and repeal certain acts in consequence, met this day at 3:45 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator E. Leo Kolber (Chairman)** in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Ladies and gentlemen, we are here to continue hearings on Bill C-22. We are privileged today to have as our first witness Mr. Jean Spreutels, who is the president of the Belgian Money Laundering Centre.

Please bear in mind that one of the objectives of this bill — I say only one of the objectives — is to harmonize with the rest of the world, which apparently we have not yet done.

Welcome to Canada, sir. I understand that you have some remarks to make and that you will make them in French. Please proceed.

[*Translation*]

**Mr. Jean Spreutels, Chair of the Belgium Centre on Money Laundering:** It is a great honour for me to appear before your committee. I prepared the written text of my brief, but since I was unable to prepare an English version, because of a lack of time, the Canadian Department of Finance has very kindly proposed to provide the English version.

I am Deputy Attorney General of the Supreme Court of Belgium, but it is mostly in my position as Chair of the Financial Information Group that I appear before you today. This Group is the equivalent of the Centre for Analysis which the bill you are studying would like to create.

I was the president of the FATF (Financial Action Task Force) in 1997-98. Currently I chair an ad hoc group of the FATF dealing with countries and territories which are non co-operative and our responsibility is to put together a list of these non-co-operative countries in our continuing struggle against money laundering. This list must be created within the next two weeks.

I would like to deal with several points. First of all, I would like to speak of the scope of the phenomenon of money laundering and the need to combat it. Then, I will tell you about how the anti-money-laundering system in Belgium succeeded and the international context in which this system fits. I will perhaps spend more time, within the international context, on the importance of creating the obligation to declare suspect transactions and that such declarations should be made to a central independent unit. And I would also perhaps add a few words regarding the organizations and professions who have preventive mechanisms in place. And lastly, I would like to give you a brief

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 7 juin 2000

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-22, Loi visant à faciliter la répression du recyclage financier des produits de la criminalité, constituant le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 h 45 pour en faire l'examen.

**Le sénateur E. Leo Kolber (président)** occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Mesdames et messieurs, nous poursuivons aujourd'hui nos audiences sur le projet de loi C-22 et nous avons l'honneur d'avoir pour premier témoin M. Jean Spreutels, le président du Centre sur le blanchiment d'argent de Belgique.

Souvenez-vous, je vous prie, que l'un des objectifs du projet de loi — et je dis bien l'un des objectifs — vise à aligner le Canada sur le reste du monde, ce que nous n'avons apparemment pas encore fait.

Bienvenue donc au Canada, monsieur. Je crois comprendre que vous avez quelques mots à nous dire et que vous nous les direz en français. Veuillez procéder, je vous prie.

[*Français*]

**M. Jean Spreutels, président du Centre sur le blanchiment d'argent de Belgique:** C'est un grand honneur que vous me faites de me donner l'occasion de m'exprimer devant votre comité. J'ai préparé le texte écrit de mon exposé, mais comme je n'ai pas pu établir de version anglaise, faute de temps, le ministère canadien des Finances m'a fort aimablement proposé d'en établir une version anglaise.

Je suis avocat général à la Cour de cassation de Belgique que l'on pourrait traduire par «Deputy Attorney General of the Supreme Court of Belgium», mais c'est surtout en raison de ma qualité de président de la Cellule de traitement des informations financières que je suis amené à parler devant vous aujourd'hui. Cette cellule est l'équivalent du centre d'analyse que le projet de loi que vous êtes en train d'examiner vise à instituer.

J'ai été président du GAFI (Groupe d'action financière internationale) — Financial Action Task Force en 1997-1998. Actuellement, je suis président du groupe ad hoc du GAFI sur les pays et territoires non coopératifs chargés d'établir une liste des pays et territoires non coopératifs en matière de lutte contre le blanchiment. Cette liste doit être établie dans 15 jours.

Je voudrais aborder successivement divers points. D'abord, j'aimerais parler de l'ampleur du phénomène du blanchiment et de la nécessité de lutter contre ce phénomène. Ensuite, je vous présenterai les résultats du système antiblanchiment en Belgique et le contexte international dans lequel ce système se situe. J'insisterai peut-être, dans le cadre de ce contexte international, sur la nécessité d'instaurer une obligation de déclaration de transactions suspectes — déclarations faites à une unité centrale indépendante. J'aimerais peut-être ajouter quelques mots sur les organismes et professions soumis aux mécanismes préventifs. Enfin, j'aimerais faire une brève description du système belge qui

description of the Belgian system which meets these two essential conditions, namely a system where a statement is compulsory where there is suspicion and the creation of an independent central authority or central service.

As to the size of the phenomenon and the need to combat it, all I can do is quote Mr. Michel Camdessus, then Director General of the IMF. In February 1998, he stated:

Money laundering has a negative impact on how markets work and therefore is a detriment to economic growth.

While of course keeping in mind:

... the social and political consequences of organized crime and of money laundering which result, the suffering of the victims and the general weakening of the social fabric and the collective ethic. It is therefore important to combat money laundering, by attacking criminal activities where they are the most vulnerable, in other words where these illegally obtained funds come into the financial circuit.

This illegally acquired money represents a vast amount which is difficult to evaluate with any precision, but which various experts set at between 500 and 1000 billion dollars U.S. per year. There has also been made mention of 2.5 per cent of the global gross domestic product.

The main sources for this money come from organized crime in all its forms, and not only drug trafficking, but also, since of course crime has diversified over time, from economic and financial crimes which have a tie to more traditional forms of organized crime. It is therefore an enormous mass which may well destabilize the world economy, have a negative effect on the redistribution of the money supply, infiltrate legitimate economic structures, and even — because these sums are also source of corruption — put certain political systems at risk.

Therefore, the dangers of this phenomenon of course attracted the attention of the international community, who intervened by adopting legislation which on the one hand, deals with the repressive aspect of incrimination, of the criminal offence of money laundering, of seizures, confiscations and, on the other hand, develops what we call a preventative aspect, because the repressive side does encounter certain limits given the sophisticated nature of the money-laundering operations and their naturally clandestine aspects. Therefore, the preventative system quickly appeared to be the best way to preserve financial structures and to put an end to the exponential multiplication of money-laundering operations by early detection, at the outset, of these operations where they are principally using the financial sector and currently also other professions. We are seeing a movement of the money-laundering activities from the financial system towards non-financial professions.

My second point deals with the very real results of a system which has put in place the compulsory declaration of suspicion of money laundering, and created a central administrative unit which

répond à ces deux conditions essentielles, c'est-à-dire un système de déclaration obligatoire des soupçons et l'instauration d'une autorité ou d'un service central indépendant.

En ce qui concerne l'ampleur du phénomène et la nécessité de lutter contre lui, je ne peux mieux faire que de citer M. Michel Camdessus, alors directeur général du Fonds monétaire international. En février 1998, il déclarait que:

Le blanchiment de capitaux fausse le fonctionnement des marchés et nuit donc gravement à la croissance économique.

Tout en gardant à l'esprit:

[...] les retombées sociales et politiques de la criminalité organisée et du blanchiment d'argent qui en résultent, les souffrances des victimes et l'affaiblissement général du tissu social et de l'éthique collective. Il est donc urgent de combattre le blanchiment, en s'attaquant aux activités criminelles là où elles sont les plus vulnérables, c'est-à-dire au moment où cet argent mal acquis entre dans le circuit financier.

Cet argent mal acquis représente une masse considérable qu'il est difficile d'évaluer avec précision, mais que les divers experts estiment entre 500 et 1000 milliards \$U.S. annuellement. Nous avons parlé aussi de 2 à 5 p. 100 du produit intérieur brut mondial.

Les sources principales de cet argent proviennent surtout de la criminalité organisée sous toutes ses formes, non seulement le trafic de stupéfiants, mais aussi, puisque cette criminalité s'est diversifiée au cours des temps, de la grande criminalité économique et financière qui entretient souvent des liens avec les formes classiques de criminalité organisée. Il s'agit d'une masse énorme qui risque de déstabiliser l'économie mondiale, de fausser la redistribution de la masse monétaire, d'infiltrer des structures économiques légitimes, voire même — car cette masse est aussi source de corruption — mettre en cause certains régimes politiques.

Donc, les dangers de ce phénomène ne pouvaient manquer d'attirer l'attention de la communauté internationale qui intervient par l'adoption de textes s'attachant, d'une part, au volet répressif d'incrimination, de l'infraction pénale de blanchiment, des saisies, confiscations et, d'autre part, à développer ce que nous avons appelé un volet préventif, parce que l'axe répressif se heurte à certaines limites en raison du caractère sophistiqué de ces opérations de blanchiment et de leur aspect naturellement occulte. Donc, le système préventif est rapidement apparu comme la meilleure façon de préserver les structures financières et de mettre un frein à la multiplication exponentielle des opérations de blanchiment par une détection précoce, à la base, de ces opérations lorsque leur réalisation s'effectue principalement via le secteur financier et maintenant aussi via d'autres professions. Nous assistons à un déplacement des activités de blanchiment du système financier vers des professions non financières.

Mon deuxième point concerne les résultats bien réels d'un système ayant prévu la déclaration obligatoire des soupçons de blanchiment et la création d'une unité centrale de nature

has an independent status and full autonomy, which would receive and then analyze the suspicious operations.

This is the Belgian system. Of course, one has to realize that we are dealing with a system in a small country whose means are limited. The system was implemented in 1993. It has been around for about seven years. Over this time, we have received 38,000 statements of suspicions from financial organizations and other people specified under the Act. These are not automatic declarations, but only statements of suspicion. A preliminary analysis must be carried out by authorities within the financial institutions or other professions concerned.

These 38,000 statements allowed us to open within our office, a little over 7,000 separate files. After analysis and discovery of serious indications of money laundering, the Group transferred 2,200 of these files to the prosecuting attorney, namely 31 per cent of all the files created. In terms of statements of suspicion, that represents some 62 per cent of all the statements. This demonstrates that there is good co-operation from the financial sector first, and now with the other professions concerned, and that these professionals and organizations are quite intelligent since 62 per cent of the statements which were sent to us were then tied to serious crimes as set forth in our legislation. The amounts involved in these cases which were then forwarded to legal authorities totalled 214 billion BF, which is a little over \$7 billion Canadian.

The underlying forms of criminal activity in these files which were then conveyed to the authorities include 60 per cent of drug trafficking, which would appear to confirm the estimates made by other countries. It is not only a matter of drug trafficking; there are also other forms of organized crime, such as a variety of illicit traffic of goods or merchandise.

Of course, the legal system must then absorb this new caseload. I have the numbers for June 30 of last year. The courts and the tribunals, based on the files which were sent over by the Group to the prosecutor, brought down guilty verdicts in 184 cases. Therefore prison sentences were handed down, fines were handed down, and an amount equivalent to over 8 billion BF, approximately \$240 million Canadian has been confiscated.

I can safely say that without this compulsory declaration mechanism to a central and independent authority, the vast majority of these crimes would have gone unpunished. Police statistics show that 90 per cent of money-laundering files in Belgium, which are dealt with by police services, come from statements of suspicion which financial institutions and other people concerned by the legislation forward to us.

This system has not led to any useless supplementary costs or any disproportionate costs for financial organizations. On the contrary, it has allowed them to reinforce their internal audit system and thus to improve the detection and prevention of fraud, both internally as well as externally, of which they may be victims. No sector is currently complaining about any costs which

administrative jouissant d'un statut d'indépendance et d'autonomie. appelée à recevoir et analyser ces opérations de soupçons.

Voilà donc le système belge. Bien entendu, il faut se rendre compte qu'il s'agit du système d'un petit pays aux moyens forcément limités. Le système a été mis en place en 1993. Il fonctionne depuis près de sept ans. Pendant cette période, nous avons reçu 38 000 déclarations de soupçons émanant des organismes financiers et d'autres personnes visées par la loi. Il ne s'agit pas de déclaration automatique, mais uniquement de déclaration de soupçons dont la responsabilité et la première analyse appartient d'abord aux responsables des institutions financières et des professions visées.

Ces 38 000 déclarations ont permis d'ouvrir, à notre niveau, un peu plus de 7 000 dossiers distincts. Après analyse et découverte d'indices sérieux de blanchiment, la cellule a transmis au parquet 2 200 de ces dossiers, soit 31 p. 100 de l'ensemble des dossiers que nous avions constitués. En termes de déclaration de soupçons, cela représente 62 p. 100 de l'ensemble des déclarations. Ce qui montre qu'il y a une bonne collaboration de la part du secteur financier d'abord et puis maintenant des autres professions visées, et que ces professionnels et organismes ont du flair puisque 62 p. 100 des déclarations qui nous ont été transmises ont pu être liées à des formes graves de criminalité visées par notre loi. Les capitaux concernés par ces dossiers transmis aux autorités judiciaires s'élèvent à 214 milliards de FB, ce qui correspond à un peu plus de 7 milliards de \$CAN.

Les formes de criminalité sous-jacentes de ces dossiers transmis aux autorités judiciaires représentent pour 60 p. 100 le trafic de stupéfiants, ce qui semble confirmer les estimations faites par d'autres pays. Ce n'est pas uniquement le trafic de stupéfiants, c'est aussi les autres formes de criminalité organisée ainsi que toute une série de trafics illicites de biens ou de marchandises.

Bien entendu, le système judiciaire doit alors absorber cette source nouvelle d'alimentation. J'ai les chiffres au 30 juin de l'année passée. Les cours et tribunaux, sur la base des dossiers transmis par la cellule au procureur, avaient prononcé des condamnations dans 184 de ces dossiers. Cela a donc permis de prononcer des peines de prison, des peines d'amende et aussi de confisquer un montant équivalant à plus de 8 milliards de FB, ce qui fait à peu près 240 millions de \$CAN.

Je crois pouvoir dire que sans ce dispositif de déclaration obligatoire à une autorité centrale et indépendante, l'immense majorité de ces crimes seraient demeurés impunis. Les statistiques policières montrent que 90 p. 100 des dossiers de blanchiment en Belgique, qui sont traités par les services de police, proviennent des déclarations de soupçons qui sont faites à la cellule par les organismes financiers et autres personnes visées par la loi.

Ce système n'a pas entraîné des coûts supplémentaires inutiles et disproportionnés pour les organismes financiers. Au contraire, il leur a permis de renforcer leur système d'audit interne et donc d'améliorer la détection et la prévention des fraudes, tant internes qu'externes, dont ils sont eux-mêmes les victimes potentielles. Aucun secteur ne se plaint actuellement des coûts qu'aurait

would have stemmed from the implementation of the money-laundering system in Belgium, to the contrary.

From an international perspective, I must indicate that the first initiatives were carried out back in the 1980s when, for the first time, we requested active cooperation amongst financial organizations with authorities in charge of enforcing the law. The first text along these lines stem from the Committee in Basle, the committee dealing with the rules and practices of banking operations of which Canada is a member. And on this occasion, I would like to mention Canada's very active role in various international organizations which have led to a more systematic policing of the fight against money laundering. The main organization in the fight against money laundering, namely the FATF, as you know, stems from the G-7 which put together 40 recommendations. On the international scene I could also mention a European directive of 1991 which basically repeated for a European Union context the 40 recommendations of the FATF.

The FATF is actually comprised of 26 States and independent territories and two international organizations. Three new members will belong to it as of the end of the month: Argentina, Brazil and Mexico. Of course, all these countries have to subscribe to the principles of the FATF, but they are not the only ones. I can mention, without giving a complete list, the member States of the Commonwealth. I believe that there are 52 of them, even if there is an overlap at times. There are 10 States within the Extraterritorial Banking Authority Group, 11 member States of the Black Sea Economic Cooperative, 11 members of the Caribbean Financial Action Group, 22 members of the Council of Europe Select Committee on the Evaluation of Anti-Money-Laundering Measures, and 17 countries of the Asia-Pacific Group dealing with money laundering. The list is incomplete because we would also have to mention the initiatives adopted by the CICAD, the Inter-American Drug Abuse Control Commission, stemming from recommendations of the FATF, within the OAS which has 33 members.

Therefore it goes much further than simply the United Nations — it has a truly global scope — and we are preparing a convention against organized international crime which will contain a certain number of measures in the fight against money laundering which will be drawn directly from FATF recommendations and which include the obligation to identify clients and economic areas, the registration of financial operations, the creation of a central service for the collection, analysis and information dissemination, the compulsory declaration of suspect declarations to this service as well as co-operation and exchange of information between the various services working in this area in all member States of the UN. This convention is being negotiated in Vienna for the time being, and it seems to be moving along well and will soon apply throughout the world.

This all goes to show that there is currently a large number of countries who have subscribed to the rules considered to be a minimum when trying to fight money laundering. The FATF took the initiative with regard to the cooperative States, and that is the ad hoc group that I chair for the time being. Amongst the criteria that have been established whereby we considered a State as

entraînés la mise en place du système antiblanchiment en Belgique, bien au contraire.

Sur le plan international, je dois mentionner que les premières initiatives remontent aux années 80 lorsqu'on a, pour la première fois, demandé une coopération active des organismes financiers avec les autorités chargées de veiller au respect des lois. Le premier texte à cet égard émanait du Comité de Bâle, le comité des règles et pratiques de contrôle des opérations bancaires dont le Canada est membre. Je tiens d'ailleurs, à cette occasion, à souligner le rôle actif du Canada dans les diverses enceintes internationales qui ont «policiarisé» la lutte contre le blanchiment. L'organisme principal en matière de lutte contre le blanchiment, c'est-à-dire le GAIFI, comme vous le savez, est une émanation du G-7 qui a élaboré 40 recommandations. Je pourrais aussi citer sur le plan international une directive européenne de 1991 qui a été réprise, pour les appliquer dans l'Union européenne, les 40 recommandations du GAIFI.

Le GAIFI, c'est actuellement 26 États et territoires indépendants et deux organisations internationales. Trois nouveaux membres en feront partie à la fin du mois: l'Argentine, le Brésil et le Mexique. Bien sûr, tous ces pays ont adhéré aux principes du GAIFI, mais ils ne sont pas les seuls. Je peux citer, sans être complet, les États membres du Commonwealth. Je pense qu'il y en a 52, même s'il y a parfois des recouvrements. Il y a 10 États du Groupe des autorités de contrôle bancaire des centres extraterritoriaux, 11 pays membres de la Coopération économique de la mer Noire, 11 membres du Groupe d'action financière des Caraïbes, 22 membres du Comité restreint du Conseil de l'Europe sur l'évaluation des mesures antiblanchiment de capitaux, et 17 pays du Groupe Asie-Pacifique sur le blanchiment de capitaux. La liste n'est pas complète parce qu'il faudrait encore citer les initiatives adoptées par la CICAD (Commission interaméricaine de lutte contre les abus de drogues), toujours sur la base des recommandations du GAIFI, dans le cadre de l'organisation des États américains qui sont 33 membres.

Cela s'élargit bien plus loin puisque au niveau des Nations Unies — donc là nous touchons à l'échelle vraiment planétaire —, on est en train d'élaborer une convention contre la criminalité transnationale organisée qui prévoit des mesures de lutte antiblanchiment inspirées directement des recommandations du GAIFI et qui prévoit surtout l'obligation d'identifier les clients et les endroits économiques vérifiables, l'enregistrement des opérations financières, la création d'un service central de collecte, d'analyse et de diffusion des informations, la déclaration obligatoire des déclarations suspectes auprès de ce service et la coopération et l'échange d'informations entre les divers services de cette nature des États membres de l'ONU. Cette convention est en négociations à Vienne pour l'instant, elle est sur la bonne voie et elle s'appliquera bientôt dans le monde entier.

Tout cela pour dire qu'il y a actuellement une très large partie de la communauté internationale qui a adhéré à ces règles considérées comme un socle de base minimal dans le cadre de la lutte contre le blanchiment. Le GAIFI a pris l'initiative à l'égard des États coopératifs, c'est le groupe ad hoc que je préside pour l'instant. Parmi les critères dommageables qui ont été retenus pour

non-cooperative, and again it is not an exhaustive list, you have to take into account how all the systems work. Amongst these criteria, there is the lack of the compulsory nature of declaring suspect transactions and the lack of centralization of these statements within a central body. These criteria also apply if one wants to become a new member of the FATF and for the time being, three countries are being evaluated.

I would like to underline the crucial importance of a declaration of suspicion. It is at the very heart of the international instrument that I have just mentioned, not only for the FATF. I could also have added the United Nations Commission on Narcotic Drugs and Interpol, as those organizations also insist on that criteria. The FATF has evolved since 1996, because what was once an option has now become compulsory.

It is also the case in a new model of legislation on money laundering and the proceeds of crime established in 1998 by the United Nations Program to eradicate the international drug trade. Obviously, the system does bend the principles of discretion or of professional secrecy of financial organizations, or even where it exists, banking secrecy.

I think — and I am not the only person who says so since I have given you a list of all the States and international organizations who have also made statements along the same lines — that it is one of the principal models, if not one of the only ones currently available, which can expeditiously counteract these increasingly complex operations. You have to have as much of an overall view as possible of the phenomenon. The fact that this mechanism has now become compulsory is without a doubt the best way to ensure that there is equity among the clients of the organizations, who can no longer make arbitrary decisions as to whether such and such a file should be sent on.

Any suspicious operation must be reported, an obligation whose effectiveness is guaranteed through a sanction mechanism which, according to the country, can be either criminal or administrative. Finally, this mechanism for the mandatory reporting of suspicious operations requires the creation of a body to process the information. In order to be effective as well as legitimate, and by that I mean in order to offer the greatest protection for the privacy of the various organizations' clients as well as fundamental freedoms, this agency must be independent in its management and especially in the decision-making process.

These are the conditions that are required so that trust may be established among the organizations, the people operating under the law, and the body that collects and analyzes the declarations of suspicion which act as a filter, so that only the serious cases of money laundering arising out of serious criminal activities will be reported to police and the justice system.

I might add that the Canadian bill seems to offer the greatest protection in terms of freedoms and privacy, and is also quite strong in the autonomy and independence to be granted to the centre that will be created. The one example I will quote is the fact that it prohibits the search of the analysis centre and will allow police access to the information held by the centre, with a

considérer qu'un État est non coopératif, ceci n'étant pas exhaustif, il faut tenir compte de l'ensemble des systèmes. Parmi les critères dommageables, il y a l'absence de caractère obligatoire de la déclaration des transactions suspectes et l'absence d'une centralisation de ces déclarations auprès d'un organisme central. Ces critères sont d'ailleurs applicables aussi pour devenir nouveau membre du GAFI et pour l'instant, trois pays sont en train d'être évalués à cet égard.

Je voudrais insister sur l'importance cruciale de la déclaration de soupçons. C'est au cœur des instruments internationaux dont je viens de parler, non seulement par le GAFI. J'aurais pu ajouter aussi la Commission des stupéfiants des Nations Unies et Interpol, ces organisations insistent également sur ce critère. Le GAFI lui-même a évolué puisque depuis 1996, ce qui était une simple faculté est devenue une obligation.

C'est d'ailleurs le cas aussi dans le nouveau modèle de législation sur le blanchiment et les produits du crime établi en 1998 par le programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues. Évidemment, ce système peut constituer une certaine dérogation aux principes de discréption ou de secret professionnel des organismes financiers, voire même là où il existe, au secret bancaire.

Je pense — et je ne suis pas le seul à le dire puisque je vous ai cité tous les États et toutes les organisations internationales qui se sont prononcés dans ce sens — que c'est l'un des principaux, sinon l'un des seuls actuellement, à pouvoir contrecarrer la réalisation d'opérations de plus en plus complexes et ce, avec célérité. Il faut avant tout avoir une vue d'ensemble aussi complète que possible du phénomène. Que ce mécanisme acquière un caractère obligatoire est sans aucun doute la meilleure façon d'assurer une équité entre les clients des organismes qui ne peuvent plus décider arbitrairement de transmettre tel ou tel dossier.

Toute opération suspecte doit être transmise, l'effectivité de l'obligation étant assurée par un mécanisme de sanction qui, selon les États, revêt la forme pénale ou administrative. Je terminerai en disant que liée à ce mécanisme de décision obligatoire de soupçons, il y a la création d'un organisme qui doit les recevoir. Cet organisme, pour pouvoir remplir son rôle efficacement, mais aussi pour être légitime, c'est-à-dire pour sauvegarder dans la mesure du possible la vie privée des clients des organismes et les libertés fondamentales, doit disposer d'une grande autonomie dans sa gestion et surtout dans son processus de décision.

Ce n'est qu'à ce titre et à cette condition qu'un lien de confiance peut être instauré entre les organismes, les personnes visées par la loi et l'unité qui recueille et analyse les déclarations de soupçons qui doivent servir de filtre, de façon à ne laisser passer vers les autorités de police et vers la justice que les cas graves de blanchiment provenant des formes de la criminalité grave.

J'ajouterais à cet égard qu'après en avoir pris connaissance, j'ai pu constater que le projet de loi canadien semble être l'un des textes les plus protecteurs à l'égard de ces libertés et de cette vie privée, également en ce qui concerne le statut d'autonomie et d'indépendance du centre en création. Je ne citerai qu'un seul exemple, c'est le fait qu'il exclut même la perquisition au centre

warrant, only under the conditions set out in the Act. The same applies to the guarantees of solicitor-client privilege for legal advisors and lawyers. This is also becoming more and more common among the related international instruments which affect not only financial institutions but also the non-financial professions, particularly the legal and accounting professions.

The FATF made a statement to this effect in 1996. The European guideline is being renegotiated at present. Its jurisdiction will be deliberately extended to professions such as securities brokers, real estate professionals, casinos, as well as those in the accounting and legal professions, including lawyers. Of course, we must not single out the lawyers, but they must be included when they act on behalf of clients in financial dealings. We have no intention of affecting the fundamental role of the lawyer in exercising the right to a defence. I am now ready for your questions.

#### [English]

**Senator Kroft:** We appreciate your coming so far to help us with this bill.

I have two or three unrelated questions. When you spoke of the amounts of money involved globally in these transactions that lead to the need for this response, I think you used figures of \$500 billion to \$1,000 billion U.S. per year. Forgetting whether or not we are internationally using the zeros in the same way, it is a lot of money.

You talk about the ability of that amount of money to destabilize economies or governments. It is a very frightening prospect. Would you have any comment on how coordinated or organized that money is? Is it one thing if all that money is under the direction of one person, one board of directors or one family, but is there not some overstatement of the threat? Is it not a statistic that is drawn from such a vast, diverse number of transactions that the threat sounds worse than it is? In other words, how organized are the bad guys? I will leave it at that and go to another question when I have a response.

#### [Translation]

**Mr. Spreutels:** I fear that the criminal groups are well organized and perhaps the increase that we are detecting is only the tip of the iceberg. The figures that I gave you come from the International Monetary Fund, but they have been corroborated through other studies. For drug trafficking alone, the annual amount that is laundered is estimated at between 300 and 500 billion American dollars. According to a recent United Nations report on the offshore accounts, of the \$5,000 billion deposited in tax havens, it is estimated that 500 to 800 billion dollars come from organized crime. This is from a recent 1999 United Nations report. That is what they call the black hole of the world economy.

d'analyse et ne permet l'accès aux renseignements détenus par celui-ci par un policier, moyennant l'autorisation du juge, que dans les conditions limitativement énumérées par la loi. Il en est de même des garanties qui entourent la protection du secret professionnel des conseillers juridiques et des avocats. Ceci étant aussi dans la ligne de l'évolution des instruments internationaux en la matière qui, de plus en plus, visent non seulement les organismes financiers, mais aussi des professions non financières, notamment des professions juridiques et comptables.

C'est en ce sens que le GAFI s'est déjà prononcé en 1996. La directive européenne est en cours de renégociation actuellement. Il est prévu que son champ d'application sera expressément étendu aux professions telles que les marchands de grande valeur, aux professions immobilières, aux casinos, mais aussi aux professions comptables et juridiques, y compris les avocats. Bien sûr, pour les avocats, il ne faut les viser de façon complète, ils doivent être visés dans la mesure où ils exercent une activité d'intermédiaire financier. Il n'est pas question de toucher au rôle fondamental de l'avocat dans l'exercice des droits de la défense. Voilà, je suis à votre disposition si vous avez des questions.

#### [Traduction]

**Le sénateur Kroft:** Nous vous remercions d'être venu d'aussi loin pour nous aider dans notre examen de ce projet de loi.

Je voudrais vous poser deux ou trois questions sur des plans différents. Lorsque vous parlez du montant que représentent sur le plan mondial ces transactions qui ont conduit à cette intervention, vous avez parlé je crois de 500 milliards à 1 000 milliards de dollars américains par an. Même si nous n'utilisons pas les zéros de la même façon d'un pays à l'autre, cela représente néanmoins beaucoup d'argent.

Vous avez également dit que des sommes aussi considérables risquaient de déstabiliser des économies ou des gouvernements. C'est là une perspective qui fait très peur. Pourriez-vous nous dire de quelle façon tous ces mouvements d'argent sont coordonnés ou orchestrés? C'est bien beau de dire que tout cet argent est sous le contrôle d'une seule personne, d'une seule famille ou d'un seul conseil d'administration, mais ce risque dont vous parlez n'est-il pas un peu exagéré? N'est-ce pas simplement une statistique dérivée d'une myriade de transactions et qui fait paraître ce risque pire qu'il n'est en réalité? En d'autres termes, à quel point les méchants sont-ils organisés? Je m'en tiendrai là et je vous poserai une autre question lorsque vous m'aurez répondu.

#### [Français]

**M. Spreutels:** Je crains fort que les groupes criminels soient bien organisés et peut-être que les montants que nous détectons ne sont encore que la partie visible de l'iceberg. Ces chiffres que je vous ai soumis proviennent du Fonds monétaire international, mais ils sont corroborés aussi par d'autres études. On estime notamment qu'en se limitant déjà au trafic de stupéfiants, on peut estimer le montant annuel des capitaux blanchis entre 300 et 500 milliards de dollars américains. Selon un récent rapport des Nations Unies sur les «offshore», si les actifs déposés dans les paradis financiers s'élèvent à 5 000 milliards de dollars, on pense que 500 à 800 milliards de ces dollars proviendraient d'activités criminelles organisées. C'est donc une étude récente de 1999 des

[English]

**Senator Kroft:** Thank you. The other question I have is rooted in my overwhelming concern, a concern that I think most of us share, granted there is a problem, regarding the appropriateness of the response in terms of the question of civil rights and privacy, the collective issues of individual rights. You have pointed out that this seems to be a protected statute.

Take Belgium as an example for a sort of comparative law question. We have our Charter of Rights and Freedoms, which protects these rights. To the best of your knowledge — and this is perhaps an unfair question — would you say that the legal environment in which you work is more sensitive or less sensitive to these issues? I am trying to judge whether, if your experience is good and non-problematic, it is because your threshold of concern in Belgium may not be as high as ours is in this country on matters of individual rights. I appreciate that it is an awkward question and I hope you have been able to discern what I am getting at.

[Translation]

**Mr. Spreutels:** Yes, and I might also tell you that I am also, incidentally, a professor in comparative criminal law at the Université de Bruxelles. In that capacity I compare the various legal systems, whether they be common law or continental. I think I can say that if the legal mechanism is different, the practical result is quite similar. What I mean is that in Belgium, fundamental rights, including the respect for privacy, are part of our Constitution.

Moreover, we are signatories to the European Convention on Human Rights, the Convention of the Council of Europe, which, in clause 8, also provides for the protection of privacy. This protection is guaranteed through the remedies that can apply, not only with respect to domestic law, but also international law, involving courts and tribunals, in particular the Cour de cassation of which I am a member.

And that is not all, because we also have laws that are much more specific, for example, those that protect personal information. We also have wiretap legislation, but with respect to personal data, or data bases, we have a law which created a privacy commission which, I believe, is very close to your Privacy Commissioner here, and which also exercises control. It is a control which is indirect.

I believe the same thing applies here also. If the citizen does not have direct access to our data, he is entitled to file a complaint with the Privacy Commissioner who can determine whether or not our system complies with the protective legislation.

Nations Unies qui l'indique. C'est ce qu'on appelle le trou noir de l'économie mondiale.

[Traduction]

**Le sénateur Kroft:** Je vous remercie. L'autre question que je voudrais vous poser procède d'un souci qui me ronge, et que nous sommes d'ailleurs nombreux ici à partager, je crois, en l'occurrence qu'il y a ici un problème qui tient à la comparaison entre la façon dont nous réagissons à cela par rapport à tout ce qui concerne les droits civils, la protection de la vie privée et des renseignements personnels, bref tout le collectif des droits de la personne. Vous nous avez signalé que le projet de loi canadien semblait être l'un des textes les plus protecteurs à cet égard.

Prenez, si vous voulez bien, le cas de la Belgique pour comparer la situation du droit en la matière. Au Canada, la Charte des droits et libertés protège nos droits. À votre connaissance — et je vous mets peut-être injustement dans l'embarras en vous posant cette question — diriez-vous que le monde du droit dans lequel vous évoluez est plus ou moins sensible que le nôtre à ces questions? J'essaie ici de déterminer si, à supposer que ce que vous faites chez vous produit de bons résultats et ne pose pas de problèmes, c'est parce que, en Belgique, votre seuil de sensibilité est peut-être moins élevé que le nôtre pour ce qui est des droits de la personne. Je sais que c'est une question un peu baroque, mais j'espère que vous avez pu comprendre où je voulais en venir.

[Français]

**M. Spreutels:** Oui, je puis peut-être d'autant plus vous répondre que je suis aussi, accessoirement, professeur de droit pénal comparé à l'Université de Bruxelles. Je suis donc amené à comparer un peu les systèmes juridiques différents, qu'ils soient de common law ou continentaux. Je crois pouvoir dire que si le mécanisme juridique est différent, le résultat pratique est fort semblable. En ce sens qu'en Belgique, les droits fondamentaux, y compris le respect de la vie privée, sont inscrits dans la Constitution.

De plus, nous avons adhéré à la Convention européenne des droits de l'homme, Convention du Conseil de l'Europe, qui prévoit également à son article 8, la protection de la vie privée. Cette protection est assurée grâce aux recours qui peuvent être introduits, non seulement sur la base du droit interne, mais aussi du droit international, auprès des cours et tribunaux, notamment la Cour de cassation dont je fais partie.

Et ce n'est pas tout, car nous avons alors des lois qui sont beaucoup plus spécifiques, par exemple pour la protection des données à caractère personnel. Nous en avons aussi pour ce qui concerne les écoutes téléphoniques, mais en ce qui concerne plus particulièrement les données personnelles, donc les bases de données, nous avons une loi qui a instauré une commission de protection de la vie privée, qui est, je pense, fort équivalente à votre commissaire à la protection des données ici, et qui exerce aussi un contrôle. C'est un contrôle indirect.

Je pense qu'il doit s'agir de la même chose ici aussi. Si le citoyen n'a pas un droit d'accès direct à nos données, en revanche il peut déposer une plainte auprès de la Commission de la protection de la vie privée qui elle peut venir voir si notre système est conforme à la législation protectrice.

I will admit that the system we now have is born of compromise, but also of balance. Moreover, in Belgium, we have managed to strike such a balance by setting only two conditions for imposing the active co-operation of individuals or private undertakings such as banks and other professionals, which, consequently, affects the privacy of their clients.

First of all, we can only fight against serious criminal activities, and not simple tax fraud. The second guarantee is that we created the group for processing financial information, with its independent status. It acts as a filter that only releases those cases where a clear link with serious forms of crime covered by the law have been established. This information is sent only to the prosecuting authorities — not administrative or taxation services. I think that is the only condition that will give us a well-balanced system.

[English]

**Senator Kelleher:** Thank you for coming this long distance. I am somewhat interested in money, other than money laundering. Could you tell us if you have any idea what it cost to set up this commission and what are the annual operating expenses of this commission?

[Translation]

**Mr. Spreutels:** Yes, it varies according to the country. However, in Belgium, the total administrative cost for the unit is 60 million BF. That is not very much.

[English]

**Senator Kelleher:** What type of transactions must be reported by the various financial institutions and financial intermediaries?

[Translation]

**Mr. Spreutels:** On the one hand, in cases where financial organizations or brokers are certain that the transactions involve money laundering, but that is very rare, and second, transactions that are suspected of involving money laundering.

The operation must be suspicious. It results from an analysis made by the designated money-laundering specialist in each financial organization. The analysis is based on whether or not the operation appears normal, as well as on the organization's client profile or on certain characteristics of the operation. We have managed to determine a profile of operations related to drug trafficking with the Netherlands or with Russian organized crime, for example, which is active to a certain extent in Belgium. We therefore have criteria allowing us to determine whether or not an operation is suspicious.

For the casinos, we have a system for automatic reporting. A list of indicators has been established — which can evolve and be revised — through which the casinos must report all operations

Je vous le confirme, le système mis en place est toujours un système qui est fait de compromis, mais aussi d'équilibre. D'ailleurs, en Belgique, cet équilibre a été trouvé en ce sens que la loi n'a voulu imposer une coopération active de particuliers ou d'entreprises privées comme les banques ou d'autres professionnels, et par voie de concurrence une ingérence dans la vie privée des clients de ces organismes, qu'à deux conditions.

D'abord, il ne peut s'agir que de lutter contre les formes graves de criminalité, et pas simplement rechercher la simple fraude fiscale. La deuxième garantie, c'est qu'on a créé la cellule de traitement des informations financières avec son statut d'autonomie. C'est une sorte de filtre qui ne peut laisser passer au-dehors que les éléments dont nous avons pu vérifier qu'il existait un lien avec les formes graves de criminalité visées par la loi. Ces éléments sont dirigés uniquement vers les autorités chargées des poursuites pénales — pas les autorités administratives ni les services fiscaux. Je crois que c'était la seule condition pour avoir un système qui soit équilibré.

[Traduction]

**Le sénateur Kelleher:** Merci d'être venu de si loin. Je m'intéresse quelque peu aux questions d'argent, mais pas au blanchiment de l'argent sale. Avez-vous une idée de ce qu'a coûté à l'État belge la création de cette cellule et quel est le budget de fonctionnement annuel de celle-ci?

[Français]

**M. Spreutels:** Oui, cela varie d'un pays à l'autre. Cependant, en Belgique, le coût total du fonctionnement de la cellule s'élève à 60 millions de FB. Ce n'est pas grand-chose.

[Traduction]

**Le sénateur Kelleher:** Quelles sont les catégories de transactions qui doivent être déclarées par les différentes institutions financières et autres intermédiaires financiers?

[Français]

**M. Spreutels:** D'une part, les transactions pour lesquelles les organismes financiers ou les intermédiaires ont la certitude qu'il s'agit de blanchiment, mais cela est très rare, et, en second, lieu les transactions pour lesquelles il estime un soupçon de blanchiment de capitaux.

L'opération doit être suspecte. Elle part d'une analyse par le responsable antiblanchiment qui doit être désigné au sein de chaque organisme financier. Cette analyse repose sur le caractère normal ou non de l'opération, en fonction du profil du client tel que l'organisme le connaît ou en raison de certaines caractéristiques de l'opération. Nous avons pu ainsi déterminer des typologies d'opération qui se rattachent au trafic de stupéfiants avec les Pays-Bas ou la criminalité organisée russe par exemple, qui est active dans une certaine mesure en Belgique. Il existe donc là des critères qui permettent de déterminer qu'une opération est suspecte.

Pour les casinos, nous avons un système de déclaration automatique. Il y a une liste d'indicateurs qui a été élaborée — qui d'ailleurs peut évoluer et être revue — et qui impose aux casinos

that meet these criteria. Other organizations and individuals are themselves responsible for reporting.

[English]

**Senator Kelleher:** Does your legislation set out criteria and examples of what would constitute a transaction that should be reported?

[Translation]

**Mr. Spreutels:** For casinos, yes. For other financial institutions and financial intermediaries, no. Of course, we work closely with the professional associations involved and representatives of the various sectors to develop guidelines, lists of suspicious transactions and classification systems that vary from one sector to another, and are constantly changing, in keeping with the ever increasing knowledge that we are acquiring of the phenomenon.

We therefore take into account the classification work done by the FATF and by other international organizations. We have our own files, we conduct discussions with representatives from the sectors involved, and they are the ones who are responsible for communicating to their members the criteria that may be used to determine whether or not a transaction is suspicious.

[English]

**Senator Kelleher:** If I were a lawyer practising in Belgium and entered the role of a financial intermediary and felt it was necessary under your legislation for me to make a report, is my client informed, or do I have the right to inform my client, or does he remain uninformed about my making a report?

[Translation]

**Mr. Spreutels:** It is a very widely accepted rule, in all the international instruments developed to combat money laundering, including the FATF recommendations, that intermediaries may never inform their clients that they have reported a suspicious transaction. This is a rule that is found universally in all systems that suppress money laundering, and I think that it is an easy one to understand.

Currently, in Belgium, the system does not yet cover lawyers. We are waiting until completion of the amendments to the European directive that applies expressly to lawyers when they are acting as financial intermediaries. When this is the case, lawyers who discover a laundering transaction and are not retained to defend their client in court, will, like other financial intermediaries, have an obligation to report the transaction to the analysis centre and will not be able to inform the client that it has been reported.

[English]

**Senator Kelleher:** I have one further question. Under our proposed legislation here in Canada, once a report is made, let us say by a lawyer fulfilling the function of a financial intermediary, and the government agency or the commission or whatever you want to call it determines that they need more information and they want to pursue it, they would have the power here to enter, inspect and make copies of the records of the financial intermediaries without a warrant. Of course, that is causing a great

de nous transmettre toutes les opérations qui répondent à ces critères. Pour les autres organismes et personnes, la responsabilité incombe d'abord à l'organisme et à la personne eux-mêmes.

[Traduction]

**Le sénateur Kelleher:** La loi belge donne-t-elle des critères et des exemples de ce qui constituerait une transaction à déclaration obligatoire?

[Français]

**M. Spreutels:** Pour les casinos, oui. Pour les autres organismes financiers ou intermédiaires, non. Bien entendu, nous travaillons en concertation avec les associations professionnelles concernées et les représentants des divers secteurs, de façon à mettre au point des sortes de notes d'orientation, des listes d'opérations suspectes, des typologies qui varient d'un secteur à l'autre et qui sont en permanente évolution, en fonction de la connaissance que l'on a, de plus en plus, du phénomène.

Nous tenons donc compte des exercices de typologie effectués par le GAFI ou par d'autres organisations internationales. Nous avons nos propres dossiers, nous discutons avec les représentants des secteurs concernés et c'est eux-mêmes qui prennent la responsabilité de diffuser auprès de leurs membres les critères qui peuvent entrer en considération pour qu'il y ait opération suspecte.

[Traduction]

**Le sénateur Kelleher:** Si j'exerçais le droit en Belgique en qualité d'intermédiaire financier et si je jugeais nécessaire aux termes de la loi belge de faire une déclaration de soupçons, mon client serait-il informé, aurais-je le droit de l'informer, ou ignorerait-il que j'ai fait une déclaration à son sujet?

[Français]

**M. Spreutels:** Il est une règle admise de façon tout à fait générale, dans tous les instruments internationaux développés pour lutter contre le blanchiment de capitaux, y compris les recommandations du GAFI, que l'intermédiaire ne peut jamais informer son client qu'il a fait une déclaration de soupçons. C'est une règle tout à fait universelle dans les systèmes antiblanchiment et je crois qu'elle se comprend aisément.

Pour l'instant en Belgique, les avocats ne sont pas encore soumis au système. Nous attendons pour cela la fin des travaux de la modification de la directive européenne qui vise expressément les avocats lorsqu'ils interviennent comme intermédiaires financiers. À partir de ce moment, un avocat qui constate une opération de blanchiment et qui n'intervient pas comme défenseur de son client, notamment en justice, aura, comme d'autres intermédiaires financiers, l'obligation d'en aviser le centre d'analyse et il ne pourra pas en informer son client.

[Traduction]

**Le sénateur Kelleher:** J'aurais encore une question à vous poser. Aux termes de notre projet de loi, dès lors qu'une déclaration est ainsi faite, mettons par un avocat jouant le rôle d'intermédiaire financier, et que le centre d'analyse, la cellule, peu importe comment on l'appelle, juge qu'elle a besoin d'un complément d'information et veut faire le nécessaire, elle aurait donc, au Canada le pouvoir de pénétrer sans mandat dans les locaux de l'intermédiaire financier pour y inspecter ses dossiers et

deal of concern for lawyers because they feel it infringes upon the solicitor-client relationship. Have you any comments with respect to that? Are you going to produce similar legislation in Belgium?

[Translation]

**Mr. Spreutels:** In the current Belgian system, people who enjoy a legally approved professional privilege must report transactions to the centres spontaneously. This includes, for example, the public notaries mentioned in the Act or the "réviseurs d'entreprise," that is, the statutory auditors or external accountants, as well as other people to whom professional privilege applies. However, they have no obligation to answer complementary questions that are asked by the centre.

Those who are entitled to exercise professional privilege may remain silent when asked to testify in court if they believe that the information is legitimately covered by professional privilege. Therefore, they make a judgment. However, the law says that they are not infringing on professional privilege by conveying this information, by reporting to the analysis centre. Consequently, reporting is mandatory, but responding to a question put by the analysis centre is optional and left to their judgment. On the condition, of course, that professional privilege is not abused.

[English]

**Senator Kelleher:** Would that apply to records of the lawyers as well as talking to them? Would they have access to the lawyers' papers and records?

[Translation]

**Mr. Spreutels:** They have access only to the documents related to the transaction which they themselves spontaneously reported as suspicious.

[English]

**The Chairman:** I think there is a little confusion with regard to what the centre would have the right to do. We will try to get that clarified later. It does not appear that it would have the right to go in without a warrant. It would have the right to determine whether the institution was in compliance. I cannot explain the difference, but that is a question we should ask of someone else later on.

**Senator Kelleher:** It is my understanding that this would apply to a lawyer in the role of a financial intermediary.

**The Chairman:** I do not want to debate it now. We will get someone to elucidate that matter later.

**Senator Furey:** I also wish to thank you for being with us today. I want to return to the line of questioning begun by Senator Kelleher. Could you explain further the setup of the agency? Is it a stand-alone agency? Is it affiliated with existing enforcement organizations? How many people and of what type are employed there?

[Translation]

en faire des copies. Il est évident que cela préoccupe beaucoup la profession juridique qui estime qu'il s'agit là d'une atteinte au secret professionnel. Qu'en pensez-vous? Allez-vous légiférer dans le même sens en Belgique?

[Français]

**M. Spreutels:** Dans le système actuel en Belgique, les titulaires d'un secret professionnel pénalement sanctionné doivent faire spontanément des déclarations au centre. Cela comprend par exemple les notaires publics visés par la loi ou les réviseurs d'entreprises, c'est-à-dire les commissaires aux comptes «external accountants», et d'autres personnes qui sont soumises au secret professionnel. En revanche, ils ne sont pas obligés de répondre aux questions complémentaires qui sont posées par le centre.

Le titulaire du secret professionnel peut se taire quand il est appelé à témoigner en justice s'il estime que légitimement, les informations sont couvertes par le secret professionnel. Il fait donc une appréciation. En revanche, la loi dit que s'il communique ces informations, s'il répond à la cellule, il n'enfreint pas son secret professionnel. Donc la déclaration est obligatoire, mais la réponse à une question qui lui serait adressée par la cellule est facultative et le fait de son appréciation. À condition, bien sûr, qu'il n'y ait pas abus du secret professionnel.

[Traduction]

**Le sénateur Kelleher:** Cela vaudrait-il pour les dossiers des avocats également? Les archives et les dossiers des avocats seraient-ils ainsi accessibles?

[Français]

**M. Spreutels:** Ils ont accès uniquement aux documents qui concernent la transaction pour laquelle ils ont fait eux-mêmes spontanément une déclaration de soupçons.

[Traduction]

**Le président:** Je pense qu'il semble y avoir une certaine confusion au sujet de ce que le centre aurait le droit de faire. Nous allons essayer d'éclaircir cela ultérieurement. Il ne semble pas que le centre aurait ainsi le droit d'intervenir chez quelqu'un sans mandat. Il aurait le droit de juger si l'institution en question a ou non enfreint la loi. Je ne saurais vous expliquer la différence, mais j'imagine que c'est une question que nous aurons à poser à quelqu'un d'autre plus tard.

**Le sénateur Kelleher:** Selon moi, cela s'appliquerait à un avocat en sa qualité d'intermédiaire financier.

**Le président:** Je ne veux pas en débattre tout de suite. Nous ferons venir quelqu'un ultérieurement pour nous éclairer à ce sujet.

**Le sénateur Furey:** Je voudrais à mon tour vous remercier d'être venu cet après-midi et revenir un peu à la série de questions que vous avait posées le sénateur Kelleher. Pourriez-vous nous préciser un peu comment se compose votre cellule? Est-elle totalement autonome? Est-elle subordonnée à un corps policier? Combien d'employés compte-t-elle et que font ces gens exactement?

[Français]

**Mr. Spreutels:** It is an independent administrative body that is under the external control of the Ministers of Justice and Finance, so that there is dual oversight. It is an external control in the sense that the ministers or departments cannot interfere with the agency's decision-making process. The agency's executive, which makes its decisions as a group, is made up of six people. Three members come from the judiciary — these are public prosecutors who are seconded to the agency — and the other three are financial specialists who usually come from organizations that oversee the financial sector, for example, the commission that oversees the banks or the agency that monitors the insurance sector. We have a staff of 20 officers, including nine analysts. We have three permanent liaison officers who are seconded from the major police forces, who are subject to professional privilege, and we have agency members and staff who work as contacts with police forces.

[English]

**Senator Furey:** My next question pertains to what you do with the information you receive. For example, when a bank reports suspicious activity to your agency, what do you do with that report? I am wondering whether it is analyzed internally or whether you use external people to assist in analyzing the information you receive.

[Translation]

**Mr. Spreutels:** No, it is all analyzed internally by our staff and by ourselves. We have powers that are not the investigative powers of a police force, but powers that allow us to obtain information. We have the authority to ask any financial organization composed of people mentioned in the law for any additional information in their possession. As far as professional privilege is concerned, there is the exception that I mentioned earlier.

We can also request any information we think would be useful from the Belgian police forces, from any government administration, including the Finance Department, and, therefore, tax authorities. However, we cannot provide any information to either police forces or tax authorities. We can also have access to certain information that is provided for the agencies that oversee the financial sector.

Finally, we have developed bilateral co-operation mechanisms with similar foreign agencies, including a whole series of guarantees. To date, I have signed 25 co-operation agreements with similar foreign bodies. From all of this financial, administrative and police information that we process ourselves, without conducting field investigations or questioning the people involved, we determine whether or not a connection exists between the financial transactions and the serious crimes covered by the legislation. If we have serious reasons to believe so, we must then transmit the file to the authorities responsible for prosecution.

[English]

**M. Spreutels:** Il s'agit d'une autorité administrative indépendante qui est placée sous le contrôle externe des ministres de la Justice et des Finances pour qu'il y ait une dualité de contrôle. C'est un contrôle externe en ce sens que les ministres ou les départements ne peuvent pas s'ingérer dans le processus de décision de la cellule. Le conseil de la cellule, qui prend ces décisions collégialement, est composé de six personnes. Trois membres viennent du judiciaire, ce sont des membres du ministère public, des «prosecutors» qui sont détachés, et les trois autres sont des experts financiers qui proviennent généralement des autorités de contrôle du secteur financier, par exemple la commission bancaire qui contrôle les banques ou l'Office de contrôle des assurances. Nous disposons d'un personnel de 20 agents dont neuf analystes. Nous disposons en permanence de trois officiers de liaison qui sont détachés des principaux services de police, qui sont tenus par le secret professionnel, et nous avons des membres de l'agence et de son personnel qui servent d'agents de contact avec les forces de police.

[Traduction]

**Le sénateur Furey:** Ma deuxième question concerne le genre de renseignements que vous obtenez. Ainsi, lorsqu'une banque signale à votre cellule telle ou telle activité douteuse, que faites-vous de cette déclaration? En faites-vous l'analyse vous-mêmes ou demandez-vous plutôt à des gens de l'extérieur de vous aider à la faire?

[Français]

**M. Spreutels:** Non, toute l'analyse se fait à l'intérieur de la cellule par notre personnel et par nous-mêmes. Nous disposons de pouvoirs qui ne sont pas des pouvoirs d'enquête au sens policier du terme, mais qui sont des pouvoirs d'obtenir des informations. Ainsi, nous pouvons demander à tous les organismes financiers de personnes visées par la loi, tout renseignement complémentaire en leur possession. Pour les titulaires du secret professionnel, il y a l'exception dont j'ai parlé.

Nous pouvons aussi demander tout renseignement utile à tous les services de police belges, à tous les services administratifs de l'État y compris les services du ministère des Finances, donc les autorités fiscales. En revanche, nous ne pouvons donner aucun renseignement ni aux services de police ni aux autorités fiscales. Nous pouvons aussi disposer de certaines informations fournies par les autorités de contrôle du secteur financier.

Enfin, nous avons développé avec des organismes étrangers similaires une coopération bilatérale avec toute une série de garanties. Pour l'instant, j'ai signé 25 accords de coopération avec des autorités similaires à l'étranger. De l'ensemble de cette information financière, administrative et policière que nous traitons nous-mêmes, sans faire des enquêtes sur le terrain ou interroger les personnes concernées, nous établissons ou non un lien entre les transactions financières et les formes de criminalité grave visées par la loi. S'il existe des indices sérieux, nous devons alors transmettre le dossier aux autorités chargées des poursuites.

[Traduction]

**Senator Furey:** You initially do an internal investigation or analysis, but you have the legislative authority to go beyond that and speak to outside agencies.

I am not sure whether you said there were 38.000 declarations of suspicious transactions since 1993 or in 1993. In any event, I am more interested in the breakdown. I believe you said that 31 per cent of those files went nowhere and 62 per cent of those declarations determined criminal activity. Did I hear that correctly?

[Translation]

**Mr. Spreutels:** Yes, there have been 37.000 reports since the agency was created, in just under seven years. We do not have an automatic reporting system. These were there for all the transactions that were deemed to be suspicious by the financial organizations themselves. So 62 per cent of the reported transactions were handed over to the prosecuting authorities, and the others were filed away at the agency. This means that we closed our files. Of course, we can always reopen them if ever we receive additional elements. Among our sources, we now have a huge internal database that allows us to cross-check information within the agency, without having to use databases from other institutions.

[English]

**Senator Furey:** If you make within the agency a determination that 31 per cent of these files are going to be closed, are the clients notified they have been investigated?

[Translation]

**Mr. Spreutels:** No, but we do advise the financial organizations. We notify the people who reported the transaction that we have closed the file, but that this may only be temporary and they should therefore remain vigilant in case they ever discover more suspicious transactions connected to the same client. We do not clear the names of these clients ourselves, but we nevertheless provide some feedback to the people who reported them to us.

[English]

**Senator Furey:** Surely, you would find information that would indicate that at least some of them, let us say a very small number, were innocent transactions and had innocent explanations so that they would in fact be closed.

When you send it back to the reporting institution, it would be highly unlikely, I would suggest, that the reporting institution would notify the client. Therefore, an innocent client who has been investigated has no way of knowing that they have been investigated. Is that what you are saying?

[Translation]

**Le sénateur Furey:** Vous commencez par faire une enquête ou une analyse interne, mais la loi vous donne le pouvoir d'aller plus loin encore et de prendre contact avec des organismes extérieurs.

Je ne me souviens pas si vous avez bien parlé de 38 000 déclarations de transactions suspectes depuis 1993 ou en 1993. Quoi qu'il en soit, c'est l'analyse de ce chiffre qui m'intéresse davantage. Vous avez dit je crois que 31 p. 100 de ces dossiers n'avaient abouti à rien et que 60 p. 100 des déclarations vous avaient permis de conclure qu'il y avait eu activité criminelle. Est-ce bien cela?

[Français]

**M. Spreutels:** Oui, il s'agit de 37 000 déclarations depuis la création de la cellule, donc en un peu moins de sept ans. Nous n'avons pas de système de déclaration automatique. Ce sont donc toutes des opérations qui ont été considérées comme suspectes par les organismes financiers eux-mêmes. Alors 62 p. 100 de ces déclarations ont été transmises aux autorités chargées des poursuites, les autres ont été classées au niveau de la cellule. Nous avons donc fermé notre dossier. Bien entendu, nous pouvons le rouvrir si jamais nous avons des éléments complémentaires. Parmi nos sources, nous avons maintenant développé une vaste base de données internes qui nous permet de faire des recoupements à notre niveau, sans avoir besoin des bases de données d'autres services.

[Traduction]

**Le sénateur Furey:** Si la cellule a pu conclure que 31 p. 100 de ces dossiers devaient être clos, a-t-on alors dit aux clients qu'ils avaient fait l'objet d'une enquête?

[Français]

**M. Spreutels:** Non, par contre, nous avisons les organismes financiers. Nous avisons les personnes qui ont fait une déclaration de soupçons que nous avons classé le dossier, mais que cette fermeture est peut-être provisoire et qu'ils doivent donc rester encore attentifs si jamais, à l'égard du même client, ils découvraient encore des opérations suspectes. Nous ne blanchissons pas nous-mêmes ces clients, mais nous signalons quand même un certain «feed-back» aux personnes qui nous ont fait les déclarations.

[Traduction]

**Le sénateur Furey:** Il est certain que vous y trouveriez des éléments qui vous montreraient que dans certains cas au moins, mettons un tout petit nombre de cas, il s'agissait de transactions tout à fait innocentes et facilement explicable, de sorte que ces dossiers auraient été de toute manière clos.

Lorsque vous renvoyez tout cela à l'institution financière qui avait fait la déclaration à l'origine, j'imagine qu'il est très peu probable que cette dernière en fasse part à son client. Par conséquent, un client parfaitement innocent qui aurait ainsi fait l'objet d'une enquête ne serait aucunement en mesure d'être au courant de la chose. C'est bien cela que vous nous dites?

[Français]

**Mr. Spreutels:** I do not see what such a client would gain by knowing, because nothing has happened and everything stays within the agency, which is an intermediary. That is precisely one of the safeguards given to clients of financial institutions, thanks to the creation of a sealed-off agency that acts as a filter, because if the transaction was reported immediately to a conventional agency, similar to a police force, an innocent client would have a police file and traces would always remain. Whereas now, the information remains solely within this agency and does not go farther.

[English]

**Senator Oliver:** Are you familiar with Canada's Charter of Rights and Freedoms? If you are, are you aware that lawyers in Canada have a responsibility when a client comes in to see them, say on a commercial transaction or a securities transaction, to keep much of that information confidential so securities information does not leak out and offend securities rules, like the stock exchange?

Are you aware that, in addition to the obligation for confidential information, lawyers also have obligations regarding privileged communications? When a client tells the lawyer or the financial advisor certain information, he or she has a right to know that that information will remain confidential and privileged. Are you aware of that rule applying to the professions in Canada?

[Translation]

**Mr. Spreutels:** This rule is exactly the same in Belgium.

[English]

**Senator Oliver:** You have referred to the Canadian statute. Clause 11 of Bill C-22 says that nothing in Part 1 requires a legal counsel to disclose any communication — the word is “communication” — that is subject to solicitor-client privilege. Communication does not include an activity; it does not include a transaction, as in “every prescribed financial transaction” from clause 9; nor does it refer to confidentiality. That being the case, my question to you as an expert and as a lawyer is this: Do you think that the language in clause 11, dealing only with communication, is broad enough to protect accountants, lawyers and other financial intermediaries who are dealing with something like a securities transaction?

[Translation]

**Mr. Spreutels:** You are referring to clause 11, which says that “Nothing in this Part requires a legal counsel to disclose any communication that is subject to solicitor-client privilege”?

[English]

**Senator Oliver:** Yes. I am talking specifically about the word “communication.”

**M. Spreutels:** Je ne vois pas où est son intérêt de le savoir puisque rien ne s'est passé et que tout reste au niveau du centre, donc d'un organisme intermédiaire. C'est précisément là l'une des protections accordées aux clients des organismes financiers, grâce à la création d'un centre étanche qui sert de filtre parce que si la déclaration a été faite immédiatement à un service classique, style service de police, le client innocent serait fiché dans les dossiers de la police et il resterait toujours quelque chose. Tandis que maintenant, cela reste uniquement au niveau de ce centre et cela ne va pas plus loin.

[Traduction]

**Le sénateur Oliver:** Connaissez-vous un peu la Charte canadienne des droits et libertés? Dans l'affirmative, savez-vous qu'au Canada, les avocats ont le devoir, lorsqu'un client vient les consulter au sujet d'une transaction commerciale ou boursière, d'observer un rigoureux secret professionnel de sorte que, en matière boursière par exemple, il n'y ait aucune fuite qui pourrait constituer une violation de la réglementation en matière de transactions en bourse?

Savez-vous également qu'outre cette obligation qu'il a de garder ces renseignements confidentiels, l'avocat a également des obligations plus larges en matière de secret professionnel? Lorsqu'un client fait part à son avocat, à son conseiller financier, de certains renseignements, il a le droit de savoir que ce qu'il a ainsi divulgué restera confidentiel ou protégé par le secret professionnel. Êtes-vous au courant de l'usage canadien en la matière?

[Français]

**M. Spreutels:** Cette règle est exactement la même en Belgique.

[Traduction]

**Le sénateur Oliver:** Vous avez parlé de la législation canadienne. L'article 11 du projet de loi C-22 dit que la présente partie n'a pas pour effet de porter atteinte au secret professionnel du conseiller juridique, la version anglaise parlant quant à elle expressément de tout ce qui concerne les communications entre l'avocat et son client. Mais lorsque ce texte anglais parle de communication, cela exclut les activités, cela exclut les opérations au sens de ce qu'on trouve à l'article 9 qui parle de «opérations financières visées». Cela n'a rien à voir non plus avec le secret professionnel. Cela étant, je vous demanderais à vous qui êtes à la fois expert et avocat si, à votre avis, le texte de l'article 11, dans sa version anglaise, qui ne parle que des communications entre le conseiller juridique et son client, est suffisamment complet pour protéger les comptables, les avocats et tous les autres intermédiaires financiers qui peuvent intervenir dans le cas d'une transaction boursière par exemple?

[Français]

**M. Spreutels:** Vous parlez bien de l'article 11 qui dit que la présente partie n'a pas pour effet de porter atteinte au secret professionnel du conseil juridique?

[Traduction]

**Le sénateur Oliver:** En effet, je parle expressément ici du terme «communication» qu'on trouve dans la version anglaise du projet de loi.

[Translation]

**Mr. Spreutels:** I see that this word is not contained in the French version of the text.

[English]

**The Chairman:** Could someone tell us what the French version says? Senator Oliver, do you have that there?

**Senator Oliver:** Yes, I have. The French translation is on the right and it talks about a secret professional, a judicial counsellor.

My submission to you is that the language in the English version is not substantial or broad enough to protect lawyers, accountants and other financial intermediaries from the burden of confidentiality and privilege they have by virtue of their professions.

[Translation]

**Mr. Spreutels:** I greatly fear that I am not competent to undertake such a detailed analysis of the proposed system, which is very complex, very balanced also, and which contains a whole series of safeguards. However, when I first read the clause in French, I had the impression that this notion of solicitor-client privilege seemed sufficiently clear.

[English]

**Senator Oliver:** It does not refer at all to confidentiality.

To go to a separate area, a different kind of question, in the Canadian statute the threshold for accountability is \$10,000. What are your comments as to the appropriateness of that threshold, whether it is high enough, too high, or too low?

[Translation]

**Mr. Spreutels:** I believe that this is the threshold over which a client must be reported, in the case of an occasional client. This figure is perfectly in keeping with the provisions of the laws of the European Union member states.

[English]

**Senator Oliver:** How much is it there?

[Translation]

**Mr. Spreutels:** It is 10,000 euros.

[English]

**Senator Oliver:** When you made your opening remarks, and before Senator Kelleher asked you questions, you said that lawyers should not be covered comprehensively. Then when Senator Kelleher started asking you questions about the client-solicitor privilege, you did indicate that when they function as financial intermediaries, lawyers should be covered comprehensively. I find that a contradiction. Perhaps you can assist me by explaining what you meant.

[Translation]

**Mr. Spreutels:** The profession of a lawyer and the social role of the lawyer are very complex things. I think that everyone realizes that it will not always be a simple matter to distinguish

[Français]

**M. Spreutels:** Je constate que ce terme n'existe pas dans la version française du texte.

[Traduction]

**Le président:** Quelqu'un pourrait-il nous dire ce qu'on trouve dans la version française? Sénateur Oliver, avez-vous cela sous les yeux?

**Le sénateur Oliver:** En effet. Le texte français est à droite et parle quant à lui du secret professionnel du conseiller juridique.

Ce que je soutiens ici, c'est que le texte de la version anglaise n'est pas suffisamment complet pour garantir l'immunité aux avocats, aux comptables et aux autres intermédiaires financiers par rapport au secret professionnel qu'ils sont tenus de garder en vertu du code déontologique de leur profession.

[Français]

**M. Spreutels:** Je crains fort que je ne sois pas compétent pour procéder à une analyse aussi profonde du système en projet qui est très complexe, très équilibré aussi, et qui contient toute une série de dispositions de sauvegarde. Cependant, à la première lecture que j'en avais fait en français, j'avais retenu que cette notion de secret professionnel paraissait suffisamment claire.

[Traduction]

**Le sénateur Oliver:** Le secret professionnel n'est pas du tout mentionné.

Pour passer à quelque chose d'entièrement différent, selon la loi canadienne, les opérations doivent être déclarées à partir du moment où elles dépassent 10 000 \$. À votre avis, ce seuil est-il approprié, suffisamment élevé, trop élevé ou trop faible?

[Français]

**M. Spreutels:** Je pense qu'il s'agit du seuil au-dessus duquel le client doit être identifié s'il s'agit d'un client occasionnel. Ce chiffre correspond parfaitement à ce qui est prévu notamment dans les législations des États membres de l'Union européenne.

[Traduction]

**Le sénateur Oliver:** Combien au juste?

[Français]

**M. Spreutels:** Il s'agit de 10 000 euros.

[Traduction]

**Le sénateur Oliver:** Dans votre exposé, et avant que le sénateur Kelleher ne vous ait posé ces questions, vous avez dit que les avocats ne devraient pas systématiquement tomber sous le coup de la loi. Ensuite, lorsque le sénateur Kelleher a commencé à vous interroger à propos du secret professionnel, vous lui avez dit que lorsqu'un avocat joue le rôle d'intermédiaire financier, il ne devrait avoir aucun immunité par rapport à la loi. Je trouve qu'il y a là une certaine contradiction. Vous pourriez peut-être m'expliquer votre raisonnement.

[Français]

**M. Spreutels:** La profession d'avocat et le rôle social de l'avocat sont des choses très complexes. Je crois que tout le monde reconnaît qu'il ne sera pas toujours simple de faire la

between the lawyer who is acting as a financial intermediary and the lawyer acting as counsel in defending the client before the law.

In this regard, a key role must be played by the disciplinary authorities for lawyers, and therefore the lawyers' associations that should participate in them. This will be the case in Belgium, where they will cooperate very closely in formulating this legislation and, above all, in applying it, so as to ensure that such a provision does not lead to breaches. The solicitor-client relationship is one of the pillars of our democratic system; on the other hand, however, a democratic society cannot permit a profession that acts as a financial intermediary to be the missing link in a system to protect against laundering the proceeds of crime. It is not easy. We have to achieve a balance and I believe that the good will of all the parties will be essential.

[English]

**Senator Kroft:** My supplementary is directly on this point. I would ask your opinion in summing up Senator Oliver's and Senator Kelleher's inquiries. Since your centre was established, have you generally satisfied the public and the profession that a line has been drawn successfully between lawyers as financial intermediaries and lawyers as counsel, lawyers as lawyers? Is that a contentious matter? Would you say it is an ongoing problem? How would you characterize your success in this area?

[Translation]

**Mr. Spreutels:** I believe that this balance has been achieved with respect to the professions that are currently covered by the law, the professions which exercise professional privilege like public notaries or some accounting professions, which in the beginning had also set out some obligations in principle with regard to their inclusion in the system. In fact, it was thanks to the cooperation of the professional associations and the close contacts that we maintained with them that we achieved a balance. Now I no longer hear any complaints about the system. As for lawyers, I cannot tell you anything because they are not yet part of the system in Belgium.

[English]

**Senator Wiebe:** This question could be a supplementary to the questions of Senator Kroft and Senator Oliver. It could be based in part on my understanding of the translation. In your opening remarks, you mentioned that Bill C-22 is the most highly protective of privacy and civil rights. Did you mean that in comparison to legislation that you are aware of in other countries?

différence entre l'avocat lorsqu'il intervient comme intermédiaire financier et lorsqu'il intervient comme conseiller en vue de la défense en justice.

À cet égard, un rôle déterminant doit être joué par les autorités disciplinaires des avocats, donc les ordres des avocats qui devront être associés. Ce sera le cas en Belgique de façon très étroite à l'élaboration de cette législation et surtout, à son application de façon à éviter qu'un tel texte ne puisse aboutir à des abus. Le secret professionnel de l'avocat est un des piliers de notre système démocratique, mais d'un autre côté, une société démocratique ne peut pas permettre non plus qu'une profession qui a des activités d'intermédiaire financier puisse être le maillon manquant dans un système de protection contre le blanchiment d'argent criminel. Ce n'est pas facile. Il faudra arriver à un équilibre et je crois que la bonne volonté de tous sera indispensable.

[Traduction]

**Le sénateur Kroft:** Je voudrais poser une question complémentaire dans le même sens et vous demander votre avis en faisant la synthèse des interpellations des sénateurs Oliver et Kelleher. Depuis la création de la cellule belge, avez-vous réussi à convaincre le public et les milieux professionnels que vous aviez pu bien faire la distinction entre un avocat agissant en tant qu'intermédiaire financier et un avocat agissant en tant que conseiller juridique pendant une procédure judiciaire? Cela porte-t-il à controverse en Belgique? Diriez-vous que cela pose toujours problème? À quel point selon vous avez-vous réussi à être convaincant à ce sujet?

[Français]

**M. Spreutels:** Je crois que cet équilibre est atteint à l'égard des professions qui sont actuellement visées par la loi et qui sont titulaires d'un secret professionnel comme les notaires publics ou certaines professions comptables qui, au départ, avaient émis également des obligations de principe quant à leur inclusion dans le système. Précisément, grâce à la collaboration des ordres professionnels et des contacts étroits que nous avons eus avec eux, nous sommes parvenus à un équilibre. Maintenant, je n'entends plus de plaintes à l'égard du système. Pour les avocats, je ne peux rien vous dire puisqu'ils ne sont pas encore inclus dans le système en Belgique.

[Traduction]

**Le sénateur Wiebe:** Cette question pourrait compléter celles qui ont été posées par les sénateurs Kroft et Oliver et découle peut-être en partie de la façon dont j'ai compris l'interprétation. Dans votre introduction, vous nous avez dit que le projet de loi C-22 était la mesure législative qui protégeait le plus les renseignements personnels, la vie privée et les droits civils. Entendez-vous cela par rapport aux législations d'autres pays dont vous avez connaissance?

## [Translation]

**Mr. Spreutels:** Yes, absolutely. I was very impressed in particular by the provision that states that no search warrant may be issued for the centre, thereby providing special protection for the confidentiality of the very sensitive data that the centre must maintain. Moreover, as part of an upcoming review of the Belgian law, as a result of the amendment of the directive, I will be urging my government to introduce a provision of this type into our system, so as to strengthen the protection and the privacy of the information available to the centre. Actually, it was after a comparative study of the other laws.

## [English]

**Senator Wiebe:** From your experience, do you feel that the bill's highly protective nature regarding privacy and civil rights will hinder or complement the effectiveness of the legislation?

## [Translation]

**Mr. Spreutels:** No, I think that this would rather contribute to its effectiveness inasmuch as, thanks to this enhanced protection, there will be a relationship of trust between the financial institutions, the other people covered by the legislation and the analysis centre. In my view, it is a way of ensuring its effectiveness.

## [English]

**Senator Tkachuk:** You mentioned earlier the budget of 60 million Belgian francs to operate the centre. You also talked about the number of employees who were seconded. When an employee is seconded from the police or from other departments is their salary paid by the department from which they were seconded or is it included in the 60 million Belgian francs?

## [Translation]

**Mr. Spreutels:** Yes, I believe that each national system has its own institutional arrangements. It is hard to transpose one system to another with regard to such practical considerations. Since we are highly autonomous, we recruit our staff members ourselves and we pay them ourselves, out of our budget. However, the salaries of the agency's board members, including myself, a member of the judiciary, are paid by the government and do not come out of the agency's budget. Similarly, the police officers who are seconded to the agency remain on the payroll of their original police force.

## [English]

**Senator Tkachuk:** So the police officers and the people who work directly for the board are paid from outside of that budget. What is that expense? If all were paid out of the same budget, would the budget need to be twice as big or three times as big or 50 per cent bigger?

## [Français]

**M. Spreutels:** Oui, absolument. J'étais très impressionné notamment par cette disposition qui interdit la perquisition au centre et qui protège tout particulièrement la confidentialité des données très sensibles que le centre doit conserver. D'ailleurs, dans le cadre d'une prochaine modification de la loi belge, suite à la modification de la directive, je vais plaider chez moi, auprès du gouvernement, pour qu'on introduise dans notre système une disposition de cette nature de façon à renforcer la protection et la confidentialité des informations qui sont à la disposition du centre. En effet, c'était après une étude comparative des autres législations.

## [Traduction]

**Le sénateur Wiebe:** D'après vous, pensez-vous que le fait que ce projet de loi canadien protège beaucoup la vie privée, les renseignements personnels et les droits civils risque de nuire à son efficacité ou en serait une garantie?

## [Français]

**M. Spreutels:** Non, je pense plutôt que ce serait une garantie de son efficacité dans la mesure où, grâce à cette protection renforcée, existera une relation de confiance entre les organismes financiers, les autres personnes visées par la loi et le centre d'analyse. À mon avis, c'est plutôt un gage d'efficacité.

## [Traduction]

**Le sénateur Tkachuk:** Vous nous avez dit un peu plus tôt que la cellule belge avait un budget de fonctionnement de 60 millions de francs belges. Vous avez également parlé d'un certain nombre d'employés qui y étaient détachés. Lorsqu'un employé de la cellule y est détaché par un corps policier ou par un autre ministère, son traitement émerge-t-il au budget de son ministère d'attache ou fait-il partie de ce budget de 60 millions de francs belges?

## [Français]

**M. Spreutels:** Oui, je crois que chaque système national a ses particularités institutionnelles propres. On peut difficilement transposer un système dans l'autre en ce qui concerne des modalités aussi pratiques. Comme nous avons un statut d'autonomie très important, nous recrutons nous-mêmes notre personnel et nous le payons nous-mêmes sur notre budget. En revanche, les membres du Conseil de la cellule, dont moi-même qui suis membre du pouvoir judiciaire, nous sommes payés par l'État et non par le budget de la cellule. De même, les policiers qui sont détachés auprès de nous restent payés par leur corps d'origine.

## [Traduction]

**Le sénateur Tkachuk:** Par conséquent, le traitement des policiers et des personnes qui travaillent directement pour la cellule n'émerge pas au budget de celui-ci. Qu'est-ce que cela représente? Si tous ces traitements faisaient partie du même budget, vous faudrait-il un budget deux fois plus élevé, trois fois plus élevé, ou plus élevé de moitié?

[Translation]

**Mr. Spreutels:** No, it is quite insignificant because, apart from the three prosecutors who are seconded to the agency and work full time — although I personally do not work full time, although my colleagues do — the other staff members are part-time employees and only attend meetings. There is one meeting per week, during which we make decisions as to closing files, transmitting files or collecting additional information. It would be unreasonable to charge the total salaries of these people to the agency's budget because they also have other duties. As for the three police officers, I believe that it is very insignificant in relation to the total budget.

[English]

**Senator Tkachuk:** You have been in operation for seven years. You said that 38,000 of those pieces of paper have rolled into your office. What percentage would have been referred to the police? What percentage of that amount would have been prosecuted successfully?

[Translation]

**Mr. Spreutels:** The 38,000 reports of transactions were grouped together in 7,000 files because many reports may deal with the same person, the same company, the same case. We therefore processed 7,000 files. Of this number, 1,800 were referred for possible prosecution. I do not yet have the most recent figures for the past year, which will not be available until the end of the month, but the judicial outcome was 180 convictions. However, there are still at least 100 cases that were sent to court but have not yet been tried.

Occasionally legal proceedings are dropped. But, in the majority of cases, the investigations are still under way because they are generally of a complex nature. As you are well aware, these are never very simple cases, justice is slow and investigations are slow too. There are often international connections in these investigations, which also slows them down. For the time being, I am pressing the government to take more effective legal action on the files transmitted by the agency. This is also part of the new security plan that the government adopted only last week.

[English]

**Senator Tkachuk:** I believe that that would amount to about 26 successful prosecutions per year, on average, from your department alone. That does not take into account people that police outside of your agency may have caught using the banking system to launder money. How many would have been caught without your agency? I am wondering whether the agency is necessary. The agency is catching only 26 per year and only looking at 1,800 files. Surely many of those files would have exceeded 10,000 euros, which means that they would have been sent to the police in any event and the police would have investigated them without your agency. I am wondering how many could have been handled otherwise.

[Français]

**M. Spreutels:** Non, c'est tout à fait négligeable parce qu'à part les trois procureurs qui sont détachés au sein de la cellule et qui sont à temps plein, ou presque, — en ce qui me concerne, je ne suis pas à temps plein, mais mes collègues le sont — les autres membres sont là à temps partiel et n'assistent qu'aux réunions. Il y a une réunion par semaine où on prend les décisions de classer un dossier, de le transmettre, de faire une information complémentaire. On ne peut pas considérer que l'ensemble du salaire de ces personnes devrait être à charge uniquement du budget de la cellule parce qu'elles s'occupent aussi d'autres tâches. Quant aux trois policiers, je crois que c'est tout à fait négligeable sur le plan global.

[Traduction]

**Le sénateur Tkachuk:** La cellule est fonctionnelle depuis sept ans et vous nous avez dit que 38 000 de ces déclarations vous étaient parvenues. Quel est le pourcentage de ces déclarations que vous avez transmises à la police? Et sur ce chiffre, quel est le pourcentage de dossiers qui ont abouti à des condamnations?

[Français]

**M. Spreutels:** Les 38 000 déclarations ont été regroupées en 7 000 dossiers parce que plusieurs déclarations peuvent concerner une même personne, une même société, une même affaire. Donc nous avons traité 7 000 dossiers. De ces dossiers, nous en avons transmis 1 800 en vue de poursuites éventuelles. Je n'ai pas encore les derniers chiffres qui arriveront seulement à la fin du mois en ce qui concerne l'année écoulée, mais le résultat judiciaire était de 180 condamnations. Cependant, il y avait encore une bonne centaine de dossiers qui avaient été renvoyés devant les cours et tribunaux, mais qui n'avaient pas encore été jugés.

Il peut parfois arriver que les poursuites soient abandonnées au niveau judiciaire, mais dans la plupart des cas, les enquêtes sont encore en cours parce qu'il s'agit généralement d'enquêtes complexes. Vous savez bien que ce ne sont jamais des dossiers très simples, que la justice est lente et que les enquêtes sont lentes aussi. Il y a souvent des connexions internationales dans ces enquêtes, ce qui ralentit aussi leur aboutissement. Pour l'instant, j'insiste beaucoup auprès du gouvernement pour que l'on améliore le suivi judiciaire des dossiers transmis par la cellule. Cela figure d'ailleurs dans le nouveau plan de sécurité que le gouvernement vient d'adopter la semaine dernière.

[Traduction]

**Le sénateur Tkachuk:** Je dirais que cela doit représenter en moyenne, par année, et rien que pour votre service, environ 26 dossiers de poursuite s'étaient soldés par une condamnation. Cela ne tient pas compte de tous ceux que la police aurait pu, sans votre intervention, faire condamner pour avoir utilisé le système bancaire pour blanchir de l'argent sale. Combien de cas cela pourrait-il représenter? J'essaie simplement de savoir si votre cellule est vraiment nécessaire. Vous ouvrez 1 800 dossiers par an et vous obtenez seulement 26 condamnations. Il est certain qu'un bon nombre de ces dossiers concernent des sommes bien supérieures à 10 000 euros, ce qui veut dire qu'ils auraient été de toute manière transmis à la police, laquelle aurait fait enquête sans

[Translation]

**Mr. Spreutels:** No. I would like to remind you that we do not have an automatic reporting system for suspicious transactions. A transaction does not have to be reported to the agency just because it exceeds 10,000 euros. The 10,000-euro threshold applies only to identifying clients. What we receive are only the transactions that financial organizations, after conducting their own analysis, consider as suspicious, regardless of the amount. There are a number of systems existing in the world. We have one which is not an automatic reporting system.

The figures that I cited refer only to files that were opened by the agency in response to a report of a suspicious transaction. Of course, the police opens other money-laundering files, because the police may have knowledge of offences from other sources. The police unit that specializes in fighting money laundering indicated in its last annual report that 90 per cent of the investigations carried out by the specialized police unit were initiated by files transmitted by the agency.

Let me also add that the advantage of a central agency is that it is able to specialize in one particularly difficult area and thus acquire expertise that a regular police force would not necessarily be able to acquire. When we send a matter to prosecution, all of the financial information in the file has already been analyzed. That greatly facilitates the work of the police.

[English]

**Senator Tkachuk:** How many successful prosecutions for money laundering did you have per year before your agency was set up?

[Translation]

**Mr. Spreutels:** Money laundering became a criminal offence in Belgium in 1990. The preventive system of reporting suspicious transactions was put in place in 1993. I think it would be fair to say that over this period, no one was found guilty of money laundering in Belgium.

[English]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Spreutels, it was very kind of you to be with us.

Our next witnesses are from the Certified General Accountants Association of Canada.

**Mr. Everett Colby, Colby & Associates and North American Forensic Accountants, Certified General Accountants Association of Canada:** I am a certified fraud examiner as well as a certified general accountant. I own both Colby & Associates and North American Forensic Accountants. With me today is Dawn McGeachy, CGA, who is the manager of the public sector with CGA-Canada. I should like to thank you for having us appear before the committee today.

l'intervention de votre cellule. J'aimerais savoir quels auraient été les résultats sans vous.

[Français]

**M. Spreutels:** Non. Je voudrais vous rappeler que nous n'avons pas de système automatique de déclaration de soupçons. Ce n'est pas parce qu'une opération dépasse 10 000 euros qu'elle doit pour cela être transmise à la cellule. Le seuil des 10 000 euros concerne uniquement l'identification des clients. Ce que nous recevons, c'est uniquement ce que, après analyse de leur part, les organismes financiers ont considéré comme étant suspect, quel que soit le montant. Il y a plusieurs systèmes dans le monde. Nous avons un système qui n'est pas un système de «reporting automatique».

Les chiffres que je vous ai donnés, ce sont uniquement les dossiers qui ont été ouverts par la cellule suite aux déclarations de soupçons. Bien entendu, la police ouvre d'autres dossiers de blanchiment, parce que la police peut avoir connaissance d'infractions par d'autres voies. Le service policier spécialisé en matière de lutte contre le blanchiment indique dans son dernier rapport annuel que 90 p. 100 des enquêtes effectuées par le service policier spécialisé proviennent des dossiers transmis par la cellule.

J'ajouterais aussi que l'avantage d'un organisme centralisé, c'est qu'il peut se spécialiser complètement dans une matière particulièrement difficile et qu'il peut acquérir une expertise qu'un service normal de police ne peut peut-être pas nécessairement acquérir. Lorsque nous transmettons un dossier aux autorités de poursuite, il a déjà fait l'objet de toute une analyse sur le plan financier. Cela facilite beaucoup le travail des services de police par après.

[Traduction]

**Le sénateur Tkachuk:** Avant la création de votre cellule, combien aviez-vous par an de condamnations pour blanchiment d'argent sale?

[Français]

**M. Spreutels:** Le délit pénal de blanchiment a été institué en Belgique en 1990. Le système préventif des déclarations de soupçons a été institué à la fin de 1993. Je crois pouvoir dire que pendant cette période, il n'y a eu aucune condamnation du chef de blanchiment en Belgique.

[Traduction]

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Spreutels, d'avoir eu l'obligeance de venir nous entretenir.

Notre prochain témoin représente CGA-Canada, l'Association des comptables généraux accrédités du Canada.

**M. Everett Colby, Colby & Associates et North American Forensic Accountants, Association des comptables généraux accrédités du Canada:** En plus d'être comptable général licencié, je suis également expert-comptable judiciaire. Je suis le propriétaire de Colby & Associates et de North American Forensic Accountants. Je suis accompagné aujourd'hui par Dawn McGeachy, CGA, qui s'occupe des relations avec le secteur public au sein de CGA-Canada. Je voudrais vous remercier de nous avoir invités à comparaître aujourd'hui.

The Certified General Accountants Association of Canada is a prominent, respected, self-regulating professional body responsible for the education, certification and professional development of over 60,000 certified general accountants and CGA students in every constituency in our country. Many of our members provide accounting, taxation and related services to individuals and businesses of all sizes, especially small and medium-sized businesses. Others occupy financial, administrative and policy positions in governments, financial institutions and not-for-profit organizations.

CGA-Canada is charged with ensuring that our members adhere to the highest standards of professional conduct. As you know, we also regularly appear before parliamentary committees to address public policy issues of concern to our membership and to provide our expertise to policy-makers such as yourselves whenever appropriate.

We are pleased to advise that, in principle, CGA-Canada supports the initiatives contained within the proceeds of crime bill, Bill C-22. We recognize that money laundering and the cross-border movement of proceeds of crime are becoming increasingly difficult to deter and detect and that traditional means of investigating those activities are proving less effective. The proposals in the bill will provide Canada's law enforcement agencies with the tools they need and access to valuable data that they may not otherwise be able to obtain. However, our association has four specific concerns with this bill.

First, we suggest that some of the ambiguous wording contained in Part I of the bill could lead to broad interpretation beyond what is intended. For example, clause 5 of the bill states that the legislation will apply to 12 different kinds of organizations as well as their employees. It also provides that it will apply to persons engaged in a business or profession described in the regulations. While we understand that this is meant to include accountants, it does not specifically state so, as the regulations are also ambiguous and do not specify what professions are included.

Further, clause 7 addresses the requirement to report suspicious transactions. We would like to suggest, as we have in other committees, that the clause be revised to more properly reflect the true intent: namely, its application to a professional who is involved in the business of transacting monies or acting as a financial intermediary.

Our analysis of the backgrounder to the legislation and of the consultation paper has identified the potential misunderstanding that entities and individuals acting as financial intermediaries, such as lawyers and accountants, will be required to report any financial transactions that they have reasonable grounds to suspect are related to a money laundering offence merely by becoming associated with the information and not necessarily being involved in the transaction. The consultation paper says that clause 7 requires every person or entity subject to Part I to report to the centre every financial transaction where there are reasonable

La Certified General Accountants Association of Canada est un organisme professionnel autoréglementé et très respecté qui a la charge de la formation, de l'accréditation et du perfectionnement professionnel de plus de 60 000 comptables généraux accrédités et d'étudiants en comptabilité dans toutes les régions du pays. De très nombreux membres de notre association font office de comptables et de fiscalistes pour les particuliers et les entreprises de toutes sortes, en particulier les PME. Il y en a également qui sont à l'emploi des gouvernements, des institutions financières et des organismes sans but lucratif en qualité de conseillers, notamment financiers et administratifs.

CGA-Canada a pour mission de veiller à ce que ses membres se conforment à des normes professionnelles et déontologiques très élevées. Comme vous le savez, nous comparaissons régulièrement devant des comités parlementaires pour parler de questions se rapportant à la politique gouvernementale et touchant les membres de notre profession, et pour faire part de notre point de vue à des décideurs comme vous, quand cela s'avère nécessaire.

Nous sommes heureux de dire que CGA-Canada appuie en principe les dispositions contenues dans le projet de loi C-22, projet de loi visant la répression du recyclage financier des produits de la criminalité. Nous reconnaissions que le blanchiment d'argent et le mouvement transfrontalier des produits de la criminalité sont de plus en plus difficiles à dissuader et à détecter, et que les moyens traditionnels d'enquête sont de moins en moins efficaces. Les propositions contenues dans ce projet de loi donneront aux forces de l'ordre canadiennes les outils dont elles ont besoin et l'accès à des renseignements utiles qu'elles ne seraient pas en mesure d'obtenir autrement. Cependant, notre association a quatre réserves concernant ce projet de loi.

Premièrement, nous pensons que certaines expressions ambiguës contenues dans la partie I du projet de loi pourraient mener à une interprétation beaucoup plus large que prévue. À titre d'exemple, l'article 5 du projet de loi dispose que la loi s'appliquera à 12 types d'organismes différents ainsi qu'à leurs employés. Il prévoit qu'elle s'appliquera aussi aux personnes qui se livrent à des activités où exercent des professions décrites dans les règlements. Certes, cela est censé comprendre les comptables, mais cela n'est pas formulé expressément, puisque les règlements sont également ambigus et ne précisent pas les professions visées.

De plus, l'article 7 porte sur l'obligation de déclarer des transactions suspectes. Permettez-nous de vous dire, comme nous l'avons dit à d'autres comités, que cet article devrait être révisé pour refléter davantage le véritable but de la loi, à savoir son application à un professionnel qui intervient dans une transaction financière ou qui agit à titre d'intermédiaire financier.

Notre analyse du résumé législatif et du document de consultation a montré qu'il y a un risque de méprise en ce sens que les entités et les personnes agissant à titre d'intermédiaires financiers, notamment les avocats et les comptables, seront obligées de faire une déclaration si elles ont des motifs raisonnables de soupçonner qu'une transaction financière a pour but de blanchir de l'argent sale, et ce, à partir du moment où elles prennent connaissance de l'information sans avoir eu à intervenir dans la transaction. En effet, on peut lire dans le document de consultation que l'article 7 exige de toute personne ou entité visée

grounds to suspect that the transaction is related to money laundering. We understand the intent. That has been brought to our intention before. However, this wording is broad enough that it could apply to those situations where we are merely associated with the information and not necessarily involved in the transaction.

**The Chairman:** Please explain to us what "associated with the information" means.

**Mr. Colby:** For example, if I prepare financial statements for a company, I am associated with that information even though I may not have acted as a financial intermediary in any way with that company on a financial transaction. Accountants in general are typically viewed as being associated with the information if they audit it or prepare tax returns.

A more precise presentation would ensure that the wording limits the reporting requirement to professional accountants like CGAs who are directly involved in the actual transaction, which is what we understand the intent of that section to be.

Second, we are concerned with the receipt and management of information being provided to the centre. The bill does not provide for the establishment of regulations regarding criteria for determining what are reasonable grounds to suspect money laundering. Rather, the consultative paper states that the centre will develop guidelines to assist reporting entities to identify characteristics and circumstances that might lead to a determination of reasonable suspicion. The paper further states that the information to be contained in these reports and the means by which the reports are to be transmitted to the centre will also be prescribed by regulation.

As this leaves much to the unknown, we are left with the impression that something will now be designed and then imposed, and we will just have to trust that the reporting system will be an efficient and cost-effective process. The bill implies that it is the responsibility of the professional to determine whether a particular transaction is suspicious. Accountants will be called upon to exercise considerable judgment in recognizing whether a transaction is in fact a money laundering transaction as contemplated by the bill.

We recommend that the legislation include actual regulations rather than simply provide guidelines regarding specific criteria for determining those characteristics and circumstances that might lead a professional to conclude that there is a reasonable suspicion. In circumstances where we are leaving it up to the judgment of hundreds of thousands of individuals, how can the provisions for failing to report be enforced against someone who has exercised their judgment if their judgment differs from that of the centre?

Part 5 of the bill addresses defences and protections available under the legislation.

**The Chairman:** As a forensic accountant, what would your criteria be for a suspicious transaction?

par la partie I de faire une déclaration au centre chaque fois qu'une transaction financière semble suspecte. Nous comprenons l'objet de la loi, et cela nous a déjà été expliqué. Cependant, cette formulation est tellement imprécise qu'elle pourrait s'appliquer à des situations où l'intermédiaire prend connaissance d'une information sans pour autant avoir à intervenir dans la transaction.

**Le président:** Veuillez nous expliquer ce que vous entendez par «prendre connaissance d'une information».

**M. Colby:** Pour vous donner un exemple, si je prépare les états financiers d'une entreprise, je prends forcément connaissance d'informations même si je n'ai pas du tout agi comme intermédiaire financier dans le cadre d'une transaction financière. De par la nature de leur travail, les comptables prennent connaissance d'informations chaque fois qu'ils sont appelés à faire une vérification ou à préparer une déclaration de revenu.

Il faudrait donc changer la formulation pour que l'exigence de déclaration ne s'applique qu'aux comptables professionnels, notamment les CGA, qui interviennent directement dans la transaction comme telle, ce qui est l'objet de la loi, si je ne m'abuse.

Deuxièmement, nous avons des inquiétudes quant au fait que le centre reçoive et gère des informations. Le projet de loi ne prévoit pas l'établissement de critères pour déterminer ce qui serait considéré comme des motifs raisonnables de soupçonner qu'il s'agit de blanchiment d'argent. Par contre, le document de consultation précise que le centre élaborera des lignes directrices pour aider les entités devant faire des déclarations à cerner les caractéristiques et les circonstances qui définissent les soupçons raisonnables. Dans ce même document, on recommande que les informations contenues dans ces déclarations et la façon de soumettre ces déclarations au centre seront régies par des règlements.

Compte tenu de toute cette incertitude, nous avons l'impression qu'on conçoit quelque chose d'abord, puis on l'imposera. Pour notre part, nous devons faire confiance à ce système de déclaration qui est censé être efficace et peu coûteux. Le projet de loi dispose qu'il incombe aux professionnels de déterminer si la transaction financière est suspecte. Les comptables devront bien peser leurs décisions avant de déterminer si une transaction vise le blanchiment d'argent sale tel qu'il est défini dans le projet de loi.

CGA-Canada recommande d'inclure des règlements dans la loi plutôt que de fournir des lignes directrices préconisant des critères précis pour déterminer les caractéristiques et les circonstances qui permettraient éventuellement à un professionnel de conclure qu'il y a un soupçon raisonnable. Si on laisse à des centaines de milliers de personnes le soin de prendre une décision, comment peut-on alors appliquer les dispositions relatives au défaut de déclaration contre quelqu'un qui fait preuve de discernement et prend une décision qui est différente de celle du centre?

La partie 5 du projet de loi porte sur les mesures de défense et de protection garanties par la loi.

**Le président:** En tant que juricomptable, quels critères utiliseriez-vous pour déterminer si une transaction est suspecte?

**Mr. Colby:** Due to my expertise and work experience, I have worked on cases involving money laundering. I also have a banking and investigation background in the United States. Therefore, I am quite familiar with those situations. The average accountant who typically prepares financial statements, tax returns and the like will not have the specific training and background to enable them to recognize suspicious activities such as repeated transactions or multiple people presenting cheques payable to one company that is unknown to them. Those of us who are familiar with what constitutes suspicious activity would not have a problem with that.

Our organization alone has a membership of 60,000. There are, in addition, the Institute of Chartered Accountants and the Certified Management Accountants Association. All those professionals will not have the same level of expertise. Therefore, there will be several hundred thousand people exercising different judgments than would you or I. This bill leaves matters to their judgment. It seems to me that it would be difficult to enforce the provisions against failing to report if it is left up to their judgment and the judgment of the centre is different from theirs. It becomes a difference of opinion. If the criteria were specifically regulated, that would provide to the professionals untrained in that area a measuring stick by which to judge whether those transactions constitute suspicious activity.

**Senator Kolber:** Are you willing to suggest some measuring stick?

**Mr. Colby:** I would suggest that the Certified General Accountants Association of Canada is more than happy to assist the Department of Finance, the Department of Justice and whoever else may be involved in establishing those regulations. We would absolutely want to be part of that as we are one of the main professions affected by this legislation.

I will continue in regards to the defences and protections available under the legislation. While we recognize that clause 10 provides a general immunity provision, we are apprehensive that this may prove ineffective within the context of a civil or professional disciplinary proceeding. The Certified General Accountants Association has already had to propose amendments to our own code of ethics and rules of professional conduct to allow us to comply with this act.

There are various elements of the required reporting. We believe there needs to be a "safe harbour" provision for those professionals who, in good faith, do submit a report, as required by the act, regarding a conclusion of a suspicious activity that later proves to be unfounded. Although we are obligated not to report to the client that we have reported, and the centre theoretically would never say to them that a report has been made, we have all seen many examples of information leaking from various agencies and departments. The likelihood of something getting out at some point is highly probable. In other words, we would like assurances that this legislation will include protection, legal and otherwise, for employees in this situation: A report is made in good faith but later turns out to be unfounded. For

**M. Colby:** Étant donné mon champ d'expertise et mon expérience professionnelle, j'ai déjà eu à travailler à des cas de blanchiment d'argent. De plus, j'ai déjà travaillé dans le secteur bancaire et j'ai été enquêteur aux États-Unis. Donc, je connais assez bien le sujet. Le comptable moyen prépare des états financiers, des déclarations de revenu et ainsi de suite. Il n'a probablement pas la formation et le savoir-faire nécessaires pour déceler les activités suspectes comme les transactions répétées ou encore les cas où plusieurs personnes présentent des chèques payables à la même entreprise. Ceux d'entre nous qui savent ce qui constitue une transaction suspecte n'auront pas de difficulté.

À elle seule, notre association compte 60 000 membres, sans compter l'Institut des comptables agréés et l'Association des comptables en management accrédités. Tous ces professionnels n'auront pas le même degré d'expertise. Tout cela pour dire qu'il y aura des centaines de milliers de personnes qui arriveront à des décisions différentes de la vôtre ou de la mienne. Or ce projet de loi leur laisse le soin de le faire. Il me semble qu'il serait difficile de faire appliquer les dispositions du projet de loi en cas de défaut de faire une déclaration si, parallèlement à cela, on demande aux professionnels de prendre des décisions qui pourraient être différentes de celles du centre. Il s'agira alors de divergence d'opinions. En revanche, si les critères étaient bien établis, les professionnels qui n'ont pas la formation voulue dans ce domaine disposerait d'une balise pour déterminer si une transaction est suspecte ou non.

**Le sénateur Kolber:** Êtes-vous disposés à en proposer une?

**M. Colby:** Permettez-moi de vous dire que l'Association des comptables généraux accrédités du Canada serait plus que ravie d'aider le ministère des Finances, le ministère de la Justice et quiconque d'autre voudrait participer à l'élaboration de ces règlements. Étant donné que nous faisons partie de l'une des professions qui seront touchées par ce projet de loi, nous participerons volontiers à leur élaboration.

Je voudrais revenir aux mesures de défense et de protection prévues par la loi. Même si nous reconnaissions que l'article 10 accorde une immunité générale, nous craignons néanmoins que cela ne soit pas suffisant dans le cadre d'une procédure disciplinaire ou d'une poursuite civile. Notre association a déjà eu à proposer des modifications à notre propre code déontologique pour que les membres de notre profession puissent se conformer à la loi.

La déclaration obligatoire comporte divers éléments. Nous croyons qu'il est nécessaire de prévoir une «règle libératoire» pour protéger les professionnels qui, de bonne foi et conformément à la loi, déclarent une activité suspecte et que ces déclarations se révèlent, plus tard, sans fondement. Même si nous ne sommes pas obligés d'informer le client qui fait l'objet de la déclaration, et même si le Centre n'avise, en principe, jamais ce client, nous savons tous que, dans bien des organismes et ministères, il y a des fuites d'information. La fuite de renseignements de ce genre est très probable. En d'autres mots, nous voulons être certains que ce projet de loi prévoira la protection, juridique et autre, aux employés qui risquent de se retrouver dans une telle situation: l'employé fait une déclaration

whatever reason, the client finds out about it and tries to bring action against us as professionals under our own codes of ethics and rules of professional conduct.

Further, it is our belief that the bill should address incidents where an employee makes a report to the centre and subsequently loses employment as a result. As well, it should address the possibility of legitimate circumstances under which no report should be made. That should be covered by the proviso of a "reasonable excuse" defence.

Third, we would like to see the role of the centre more clearly defined. Comprehensive information must be provided to the Canadian public regarding the accountability of the centre. Although clause 55 addresses prohibited disclosures by the centre, we do not believe the centre should be immune from prosecution in the event that information it provides to law enforcement agencies or others proves to be in error or slanderous. There is literally no accountability.

While we agree that the centre should be authorized to provide information to law enforcement agencies, we are alarmed that they are also permitted to disclose this information to the Canada Customs and Revenue Agency, CSIS and the Department of Citizenship and Immigration.

Although this is not specifically worded in the backgrounder papers, the same people who will staff the centre and be taught to recognize and analyze the criminal offence of money laundering will now also be expected to look for tax evasion. Those are two widely divergent criteria to judge.

**The Chairman:** Why should we ignore tax evasion? I do not want to get into it now but I am having trouble with your point of view. That is all.

**Mr. Colby:** Subclause 55(3) states that the centre must first determine whether it has reasonable grounds to suspect that the information would be relevant to investigating or prosecuting a money-laundering offence before disclosure can be made to those other authorities. However, the bill does not state what constitutes reasonable grounds to suspect that the information would be relevant.

What springs to mind in all of this is data mining. The safeguards proposed for the release of information appear at this point to be weak. There are no provisions for third-party reviews of decisions prior to the release of information. Again, we are in a position of trusting that, once the regulations are developed, they will be palatable to the public.

The most distressing aspect of the proposed legislation to our association is contained in clauses 62 to 65, which provide the power for representatives of the centre to enter a professional's office and copy documents from the office without the need for due process. We find this to be highly intrusive. It also raises the question of whether the legislation is contrary to the provisions of section 8 of the Charter of Rights and Freedoms, which provides

de bonne foi, mais cette déclaration se révèle injustifié. Pour une raison quelconque, le client en a connaissance et décide de poursuivre l'employé en question en invoquant la violation de son propre code de déontologie.

En outre, nous croyons que ce projet de loi devrait prévoir les cas où un employé fait une déclaration au centre et que cela lui coûte son emploi. On devrait aussi prévoir l'éventualité de circonstances légitimes dans lesquelles on ne devrait pas faire de déclaration. À cette fin, on devrait ajouter une disposition dite d'une «excuse valable».

Troisièmement, nous aimerais que le rôle du Centre soit mieux défini. Il faudra bien préciser aux Canadiens de qui relève ce centre. Bien que l'article 55 interdit au centre de divulguer des renseignements, nous ne croyons pas que celui-ci devrait être à l'abri de poursuites si les informations qu'il fournit aux forces de l'ordre ou à d'autres organismes devaient se révéler erronées ou diffamatoires.

Certes, nous convenons que le centre devrait être autorisé à fournir des renseignements aux forces de l'ordre. Mais nous avons été alarmés d'apprendre qu'il pourra aussi divulguer des informations à l'Agence des douanes et du revenu du Canada, au SCRS et au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration.

Même si cela ne figure pas expressément dans les documents de consultation, les mêmes personnes qui travailleront au Centre et auxquelles on apprendra à reconnaître et à analyser l'infraction criminelle qu'est le blanchiment d'argent devront désormais se pencher sur les cas de fraude fiscale également. Or il s'agit de deux choses très différentes.

**Le président:** Pourquoi ne devrions-nous pas nous préoccuper de la fraude fiscale? Je ne voudrais pas entamer un débat là-dessus maintenant, mais je dois avouer que j'ai de la difficulté à comprendre votre point de vue. C'est tout.

**M. Colby:** Le paragraphe 55(3) dispose que le Centre doit d'abord déterminer s'il y a des motifs raisonnables de soupçonner que les informations fournies pourraient être utiles aux fins d'enquête ou de poursuite pour blanchiment d'argent avant de divulguer lesdites informations aux autorités. Cependant, le projet de loi ne précise pas ce qui constitue des motifs raisonnables à cette fin.

La première chose qui me vient à l'esprit, c'est le tamisage des données. Les mesures de protection proposées pour la divulgation de renseignements me semblent être, pour le moment, faibles. On ne prévoit rien quant aux examens de décisions par des tiers avant la divulgation de renseignements. Là encore, nous sommes censés croire que, une fois que les règlements seront pris, le public les acceptera volontiers.

L'aspect le plus inquiétant du projet de loi, du point de vue de notre association, est contenu dans les articles 62 à 65. En effet, ces articles disposent que les représentants du Centre auront le pouvoir de pénétrer dans les bureaux d'un professionnel et de photocopier des documents sans avoir obtenu de mandat de perquisition préalable. Nous trouvons cela trop envahissant. C'est à se demander si ce projet de loi ne contrevient pas aux

that everyone has the right to be secure against unreasonable search and seizure.

While the creation of the centre seems to have gone to certain lengths to maintain the perception of protection of individual privacy, a warrantless search of a professional's office seems to violate the same principle of privacy. There is an expectation by the public that an accountant enjoys privilege much as there exists in a lawyer-client relationship. While such is not the case, it is reasonable to expect that a client's files should not be freely available, thus making receipt of a warrant prior to entry a mandatory part of the process a natural conclusion.

We also wish to recommend that the legislation be clarified to restrict the powers of access to only those records that relate to financial intermediation activities.

To come back to an earlier point, clause 11 relates only to legal counsel, meaning a barrister and solicitor or lawyer. It does not extend to accountants or other professionals who may have a pseudo-client relationship that is intended to be kept confidential.

In addition, in clause 64(2), under the enforcement and compliance procedures, when staff go in supposedly to search for these documents and to copy them, if they are in the possession of legal counsel, then that privilege may be claimed. I am an accountant, not legal counsel, but in my activities as a forensic accountant or perhaps on certain tax consulting engagements, I may be in the possession of privileged documents. I may be performing the engagement on behalf of legal counsel. These clauses do not extend to me or to those privileged documents in that capacity. We would like to see that wording modified in the sense that any documents to which solicitor-client privilege may be maintained, not just those in the possession of the legal counsel, should be afforded the same rights under the legislation.

Mr. Chairman, for further details on our association's viewpoint, please refer to our written submissions.

**Senator Furey:** My question is brief. I do not understand why you feel you need a "safe harbour" when the only requirement for you to have immunity, in clause 10, is that you act in good faith. Then it gives you immunity from all criminal or civil proceedings. What more do you want?

**Mr. Colby:** The codes of ethics and rules of professional conduct that various professions fall under would not be covered under the civil or criminal proceedings. They would be administrative tribunals governed by the associations themselves since we are self-regulating bodies.

**Senator Furey:** Are you saying that there are clauses in this bill that would require you to violate your various codes of ethics?

dispositions de l'article 8 de la Charte des droits et libertés, qui établit le droit de chacun de ne pas être soumis à des perquisitions, des fouilles ou des saisies abusives.

En instituant ce Centre, on s'est efforcé de maintenir la perception selon laquelle on protège les renseignements personnels. Or, en pénétrant dans le bureau d'un professionnel sans être muni d'un mandat de perquisition, on semble violer le principe même de la protection des renseignements personnels. Le public s'attend généralement à ce que le comptable soit lié par le secret professionnel. Bien qu'il n'en soit pas ainsi, il est raisonnable de penser que le dossier d'un client ne doit pas être librement accessible à des tiers. D'où la nécessité d'obtenir un mandat de perquisition au préalable.

En outre, nous recommandons de préciser le projet de loi davantage pour limiter le pouvoir d'accès aux seuls dossiers qui se rapportent à des activités des intermédiaires financiers.

Je reviens à un point que j'ai soulevé plus tôt; l'article 11 ne s'applique qu'aux conseillers juridiques, soit les avocats plaignants, les avoués ou autres, et les procureurs. Il ne s'applique pas aux comptables, ni aux autres professionnels qui sont astreints au secret professionnel.

En outre, dans le paragraphe 64(2), qui a trait aux procédures d'application de la loi et de conformité, il est stipulé que si un agent du Centre perquisitionne dans un bureau pour obtenir des documents et des photocopies, si ces derniers sont en la possession d'un conseiller juridique, celui-ci peut invoquer le secret professionnel. Moi, je suis comptable et non conseiller juridique, mais dans le cadre de mes activités de juricomptable ou de conseiller en matière fiscale, il se peut que j'aie en ma possession des documents confidentiels. Il se peut aussi que mes services soient retenus par un conseiller juridique. Cependant, ces dispositions ne reconnaissent pas le fait que je sois lié par secret professionnel ni la confidentialité des documents dont je dispose. Nous souhaitons que le libellé de ces dispositions soit modifié pour que la loi traite sur un pied d'égalité ceux qui sont astreints au secret professionnel lorsqu'il s'agit de documents en leur possession et pas seulement en celle d'un conseiller juridique.

Monsieur le président, si vous voulez en savoir davantage sur le point de vue de notre association, je vous invite à lire notre mémoire.

**Le sénateur Furey:** Ma question sera brève. Je ne comprends pas pourquoi vous estimatez qu'il est nécessaire d'avoir une «règle libératoire» alors que l'article 10 dispose clairement que l'immunité vous sera accordée dans la mesure où vous agissez de bonne foi. En effet, l'article 10 vous met à l'abri de toutes poursuites criminelles ou civiles. Que voulez-vous de plus?

**M. Colby:** Les codes de déontologie des diverses professions ne relèvent pas des tribunaux civils ou criminels. Ils sont du ressort de tribunaux administratifs régis par les associations elles-mêmes étant donné qu'elles sont autoréglementées.

**Le sénateur Furey:** Est-ce que vous voulez dire que certaines dispositions de ce projet de loi vous forcez à violer votre propre code de déontologie?

**Mr. Colby:** Potentially, yes. We have already seen some modification. We adjusted our code just to allow us to comply with the reporting on the suspicious activity section. We still have not been able to resolve, for example, the reporting of a monetary transaction in excess of \$10,000. Our code says we are not allowed to disclose that. This act requires me to disclose it. I am in a quandary. Do I do what the act says —

**The Chairman:** This is the law.

**Senator Furey:** It is not a quandary. The legislation takes priority over your code.

**Mr. Colby:** We would like to know that when we act in good faith —

**The Chairman:** You cannot supersede the government.

**Mr. Colby:** That is not our intent, but we would like to know that we have protection for ourselves in our professional capacities, because a client can bring action against us under our own regulations.

**Senator Tkachuk:** The government is supposed to protect the people. That is the job of the government.

**The Chairman:** If they are doing something illegal, you do not protect crooks.

**Senator Tkachuk:** You do not know. That is his point.

**Mr. Colby:** My understanding is that the government in general has tried to stay away from dictating policy to the various professions and has allowed them to become self-regulating. Most of our associations, whether the bar association or the accountants' association, have adopted fairly similar codes. They express the underlying principles and values that we all hold. However, we are having to modify and change our codes to be in compliance with the law. We will have to do whatever it takes to allow us to comply.

**Senator Furey:** That is what happens, it is not? When new legislation is passed, if a professional body finds that it is operating with a code of conduct that is not in compliance with that legislation, then it is the code of conduct that will have to change.

**Mr. Colby:** Yes.

**Senator Furey:** There is no need to change the immunity section in this act. It gives incredible immunity, and the only requirement for anyone asking for it is that they act in good faith.

**Mr. Colby:** Okay.

**Senator Tkachuk:** On page 7 of your brief, you talk about a safe harbour and the difficulty of amateurs, really, submitting information to the centre. Would you be of the view that because they are amateurs, to err on the side of safety, they would be making a whole bunch reports that were not necessary? In other

**M. Colby:** Effectivement, le risque existe. Nous avons déjà dû apporter des modifications à notre code de déontologie justement pour nous conformer à l'obligation de déclarer les activités suspectes. Nous n'avons toujours pas réussi à résoudre, par exemple, l'obligation de déclarer les transactions monétaires supérieures à 10 000 \$. Notre code stipule que nous ne sommes pas autorisés à divulguer ces renseignements. Or, ce projet de loi m'oblige à le faire. J'ai un dilemme: est-ce que je fais ce que la loi m'ordonne...

**Le président:** C'est la loi.

**Le sénateur Furey:** Il n'y a pas de dilemme. La loi prime votre code.

**M. Colby:** Nous voulons être certains que quand nous agissons de bonne foi...

**Le président:** Vous ne pouvez pas vous substituer au gouvernement.

**M. Colby:** Nous n'avons pas l'intention de le faire non plus. Nous voulons simplement nous protéger en tant que professionnels, car un client peut nous poursuivre en invoquant notre propre code de déontologie.

**Le sénateur Tkachuk:** C'est le gouvernement qui est censé protéger les gens. C'est son rôle.

**Le président:** Si les gens versent dans l'illégalité, on ne protège pas les criminels.

**Le sénateur Tkachuk:** On ne le sait pas. C'est ce qu'il essaie de vous expliquer.

**M. Colby:** J'ai toujours cru que le gouvernement essayait généralement de ne pas dicter de politique aux diverses professions et qu'il leur a toujours permis de s'autoréglementer. La plupart de nos associations, qu'il s'agisse de l'Association du Barreau ou de l'Association des comptables, ont adopté des codes de déontologie assez semblables. Ces codes expriment des principes et des valeurs qui sous-tendent tout ce en quoi nous croyons. Toutefois, nous sommes obligés de modifier nos propres codes pour nous conformer à la loi. Nous sommes disposés à faire tout ce qu'il faut pour nous y conformer.

**Le sénateur Furey:** C'est ce qu'on fait en général, n'est-ce pas? Lorsqu'une nouvelle loi est adoptée, si un organisme professionnel constate que son code de conduite n'est pas conforme à cette loi, il doit alors le modifier en conséquence.

**M. Colby:** Oui.

**Le sénateur Furey:** On n'a pas besoin de changer l'article de ce projet de loi qui porte sur l'immunité. Le degré d'immunité accordé est remarquable, et la seule exigence est que la personne agisse de bonne foi.

**M. Colby:** Très bien.

**Le sénateur Tkachuk:** À la page 6 de votre mémoire, vous préconisez une règle libératoire et vous parlez de la difficulté qu'auront des amateurs, car c'est ce qu'ils sont en réalité, à soumettre des renseignements au centre. Étant donné qu'il s'agit d'amateurs, pensez-vous qu'ils pourraient pécher par précaution et

words, if I do not know for sure, I will err on the side of safety and send it in, because I do not want to get into trouble.

**Mr. Colby:** That is a possibility. There are many different people whose judgment will be put to the test in that regard.

**Senator Tkachuk:** As an association, would you not ask your people to do that?

**Mr. Colby:** We would undertake as an association to try to inform them of what the actual criteria might be, but we do not necessarily think that it should be our job to do it if that might conflict with the intent of the legislation. Other than in guidelines that are proposed, why not set down in regulations what those criteria are? Then you would have the measuring stick by which anyone in the various professions could judge.

**Senator Tkachuk:** You mentioned that the distressing aspect of the proposed legislation is the power that allows representatives of the centre to enter a professional's office and copy documents without the need of due process or warrant. Why would they be doing that?

**Mr. Colby:** It comes under the section for compliance with the act. I guess the theoretical approach here is that in order to ensure that there is compliance with the act, they will have the ability to enter my office and copy, and presently it says there is no limit on what they can look at. They can just review and copy documents at my expense to ensure that I am in compliance with Part 1 of the act.

**Senator Tkachuk:** Do you think that perhaps the person from the centre would in reality be doing an investigation?

**Mr. Colby:** That would be the logical conclusion.

**Senator Tkachuk:** That would be the only reason they would come down.

**Mr. Colby:** I would hope so, other than a fishing expedition.

**Senator Tkachuk:** That is interesting. I will have to check back as to what they said they would do, exactly. Somehow I thought they would not be doing investigations at the centre but simply reviewing the information they had.

Right now, the way the act reads, if they walk into your office and ask for a document, is it a document that you would have filed or that someone else would have filed? In other words, would it be something about someone that had been filed by a third party? Could it be?

**Mr. Colby:** Subclause 62(1) states:

An authorized person may, from time to time, examine the records and inquire into the business and affairs of any person or entity referred to in section 5 for the purpose of ensuring compliance with Part 1...

qu'ils feraient des déclarations inutiles? En d'autres mots, plutôt que de risquer de violer la loi, on préférera pécher par précaution et faire une déclaration quand même, pour ne pas s'exposer à des ennuis.

**M. Colby:** C'est une possibilité. C'est le jugement de bien des gens que l'on remettra en question.

**Le sénateur Tkachuk:** Avez-vous l'intention de demander aux membres de votre association de ne pas faire ces déclarations?

**Mr. Colby:** Notre association essaiera d'informer ses membres de ce que pourrait être éventuellement les critères, mais nous ne pensons pas qu'il nous appartienne à nous de le faire d'autant plus qu'il y a risque d'aller à l'encontre de l'objet de la loi. Au lieu de proposer des lignes directrices, pourquoi ne pas prendre des règlements établissant les critères? Les différentes professions pourront alors référer à ces balises pour prendre des décisions.

**Le sénateur Tkachuk:** Vous avez dit que ce qui était inquiétant dans le projet de loi était ce pouvoir qui permet aux représentants du centre de pénétrer dans les locaux d'un professionnel pour y copier des documents sans autre formalité et sans avoir besoin d'un mandat. Pourquoi le ferait-il?

**M. Colby:** C'est ce que prévoit la disposition du projet de loi concernant l'exécution. J'imagine que la théorie est que, pour pouvoir avoir la certitude que la loi est bien respectée, ces gens doivent avoir le pouvoir de pénétrer chez moi pour copier des documents, et le texte actuel leur donne un accès illimité à mes dossiers. Ils peuvent ouvrir tous mes dossiers et en prendre des copies à mes frais pour vérifier si je respecte bien la partie 1 de la loi.

**Le sénateur Tkachuk:** Pensez-vous que l'agent du centre procéderait en réalité à une enquête?

**M. Colby:** Ce serait en effet la conclusion logique.

**Le sénateur Tkachuk:** Ce serait la seule raison pour laquelle il viendrait chez vous.

**M. Colby:** Je l'espère, à moins qu'il s'agisse d'une enquête à l'aveuglette.

**Le sénateur Tkachuk:** Voilà qui est intéressant. Il faudra que je vérifie ce qu'ils nous ont dit vouloir faire au juste. D'une façon ou d'une autre, j'avais pensé que le centre ne procéderait pas à des enquêtes mais se contenterait d'examiner les renseignements en sa possession.

Mais à l'heure actuelle, selon le texte du projet de loi, si un agent du centre arrive chez vous et vous demande un document, s'agirait-il d'un document que vous auriez vous-même mis en dossier ou que quelqu'un d'autre aurait mis en dossier chez vous? En d'autres termes, s'agirait-il de quelque chose concernant quelqu'un, mais qui aurait été mis en dossier chez vous par un tiers? Est-ce possible?

**M. Colby:** Le paragraphe 62(1) dit ceci:

La personne autorisée peut, à l'occasion, examiner les documents et les activités des personnes ou entités visées à l'article 5 afin de procéder à des contrôles d'application de la partie 1 [...]

I am not a lawyer, so this may be a matter of interpretation, but this tells me that, at any given time, without prior knowledge of them coming, and for whatever reason it may be, they can come and knock on my door, examine all of my files, without limit, and ask me questions about my own business and affairs to see if I am in compliance with this act. I find that intrusive.

**Senator Tkachuk:** I do too.

**Senator Fitzpatrick:** I want to go back to your comment on client confidentiality. You said that legal counsel is protected but that you would not be if you were performing on behalf of legal counsel. I thought the arrangement would be that you would be engaged by legal counsel to do whatever work it is. Under that situation, the protection that is extended to legal counsel would follow you as engaged by legal counsel. You are protected because it is an engagement that legal counsel has arranged. Are you trying to tell me that, if you are engaged by legal counsel and the legal counsel is protected, you think that you are exposed as an accountant?

**Mr. Colby:** Subclause 64(2) is the compliance and search and seizure section. It says:

If an authorized person acting under section 62 or 63 is about to examine or copy a document in the possession of a legal counsel who claims that a named client or former client of the legal counsel has a solicitor-client privilege in respect of the document, the authorized person shall not examine or make copies of the document.

Again, I am not a lawyer, but I relate this back to the exclusion in clause 11, which says that, if it is a document over which a lawyer claims privilege, it is not to be examined. This says "in his possession." Not being a lawyer, I am concerned. If I have a lawyer's document but it is not in his possession, can I claim that? The way the bill is presently worded, I do not think so, but, again, I could be wrong in my interpretation.

**Senator Fitzpatrick:** You are saying that the client-lawyer privilege arrangement would be subverted.

**Mr. Colby:** I think it is highly probable that it would, and perhaps there should be a change to the wording to allow for any document that may have solicitor-client privilege attached to it to be covered by that exclusionary provision, regardless of whose possession the document is in.

**Senator Kroft:** I presume that in the course of your work you are familiar with the similar provisions that would apply under the Income Tax Act?

**Mr. Colby:** I am aware that under the Income Tax Act, section 231, they have the power to come in and examine my books and records, but when it involves client books and records, if they were my working papers, those are not covered by that

Je ne suis pas juriste et c'est peut-être une question d'interprétation, mais ce que j'en dis c'est que les agents du Centre peuvent venir frapper à ma porte n'importe quand, sans préavis et pour quelque raison que ce soit pour examiner tous mes dossiers, sans exception, et me poser des questions sur mes activités et mes affaires pour vérifier si j'ai bien respecté la loi. Je trouve que c'est une ingérence abusive.

**Le sénateur Tkachuk:** Moi aussi.

**Le sénateur Fitzpatrick:** Je voudrais revenir à ce que vous disiez au sujet du secret professionnel. Vous avez dit qu'un conseiller juridique serait protégé mais pas vous si vous agissez au nom de celui-ci. J'avais pensé qu'en l'occurrence, ce serait un cas où un conseiller juridique vous aurait engagé pour faire un travail quelconque. Dans un cas comme celui-là, l'immunité qui est accordée au conseiller juridique rejoindrait sur vous dans la mesure où vous êtes engagé par lui. Vous seriez protégé étant donné qu'il s'agit d'une arrangement pris par le conseiller juridique. Vous me dites donc que, si un conseiller juridique vous engage et que ce conseiller juridique est lui-même protégé, vous ne le seriez pas vous-même en votre qualité de comptable?

**M. Colby:** Le paragraphe 64(2) fait partie de la disposition concernant l'application de la loi, la perquisition et la saisie, et il dit ceci:

Il est interdit à la personne autorisée d'examiner ou de reproduire un document se trouvant en la possession d'un conseiller juridique et à l'égard duquel celui-ci fait valoir le secret professionnel le liant à un client actuel ou antérieur, nommément désigné.

Ici encore, je ne suis pas juriste, mais je fais le lien entre cela et l'exclusion qu'on trouve à l'article 11 qui dit que si le conseiller juridique se réclame du secret professionnel au sujet d'un document, ce document ne peut pas être examiné. On dit ici «en la possession». Comme je ne suis pas conseiller juridique, cela m'inquiète. Si j'ai en ma possession un document qui appartient à un conseiller juridique mais qui n'est pas en sa possession, est-ce que je peux m'en prévaloir? Selon le texte actuel du projet de loi, je ne le pense pas mais, ici encore, il se peut que mon interprétation ne soit pas la bonne.

**Le sénateur Fitzpatrick:** Vous prétendez donc que cet arrangement concernant le secret professionnel qui lie le conseil juridique à son client, se trouverait ainsi affaibli.

**M. Colby:** Je pense qu'il est fort probable que ce soit le cas, et peut-être faudrait-il modifier cette disposition pour permettre précisément l'exclusion de toute pièce couverte par le secret professionnel, peu importe la personne qui l'a en sa possession.

**Le sénateur Kroft:** J'imagine que dans vos activités professionnelles, vous avez pu constater qu'il y a des dispositions similaires dans la Loi de l'impôt sur le revenu, n'est-ce pas?

**M. Colby:** Je sais que l'article 231 de la Loi de l'impôt sur le revenu donne aux agents du fisc le pouvoir de venir chez moi pour examiner mes livres et mes registres, mais que lorsqu'il s'agit de ceux d'un client, s'il s'agit de documents sur lesquels je

supposed search and seizure section. They would have to get a search warrant to take my records. Case law, as far as I understand it, shows that the papers that an accountant prepares are his property and not the client's property. To come to my office to search my files, they need a search warrant. If I have the actual client's books, they have access under the act to examine those books and records.

**Senator Kroft:** Going back to the general provisions, are you saying that there is no symmetry between the provisions of the Income Tax Act on the rights of the agency to obtain evidence and the provisions of this bill?

**Mr. Colby:** I understand what you are trying to say.

**Senator Kroft:** I am wondering what the differences are between what you are saying and what is proposed here.

**Mr. Colby:** The Income Tax Act applies directly to the individual who is required to report, regardless of what third parties may have assisted that person to report. This act applies to third parties rather than to the specific individual who is conducting the suspicious activity or the financial transaction.

Under the Income Tax Act, the books and records of the taxpayer can be examined, but there is no right to examine my books and records simply because I was associated with or assisted the taxpayer.

**Senator Kroft:** There is a different purpose. We should not expect it to be exactly the same because the purpose of the legislation is different.

**Mr. Colby:** Let us say that the bill provided for examining the records of Joe's Money Order Shop, because reports were received about Joe. The centre wants to inspect Joe's books and records. I understand that is different than inspecting Joe's files found in the office of Joe's lawyer or accountant or whatever other professional.

The provisions in this bill that allow for that access are so broad, as written, that the staff are not limited only to looking at the files or documents relating to the subject of the report. They can look at anything they want. There is no limit.

**Senator Kroft:** That seems to be the idea.

**The Chairman:** What about subclause 64(2)? You wanted to be included. Legal counsel can have a solicitor-client privilege in respect of a document. The authorized person from the agency shall not examine or make copies of the document.

**Mr. Colby:** I understand the reason for the clause. I should like it to be modified.

**The Chairman:** You want accountants included in that general description?

**Mr. Colby:** I should like to see any professionals or others covered regarding any document that can have solicitor-client

travaille, ceux-là sont exclus. Il faudrait que le fisc ait un mandat de perquisition pour saisir mes dossiers. Que je sache, la jurisprudence a confirmé que les documents de travail du comptable sont sa propriété et non pas celle de son client. Pour pouvoir venir chez moi et fouiller dans mes dossiers, ils auraient besoin d'un mandat de perquisition. Si j'ai les registres de mon client, la loi leur permet de venir les examiner.

**Le sénateur Kroft:** Pour en revenir aux dispositions générales, prétez-vous qu'il y a asymétrie entre les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu et celles de ce projet de loi-ci en ce qui concerne les droits qui sont donnés au Centre pour lui permettre de constituer un dossier à charge?

**Mr. Colby:** Je vois ce que vous essayez de dire.

**Le sénateur Kroft:** Je m'interroge sur la différence qu'il y a entre ce que vous prétez et ce que dit le projet de loi.

**Mr. Colby:** La Loi de l'impôt sur le revenu est directement applicable au particulier qui doit produire une déclaration, peu importe qu'une tierce partie l'ait ou non aidé à le faire. Ce projet de loi-ci s'applique aux tiers plutôt qu'au particulier qui se livre à une activité ou à une transaction financière suspecte.

En vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, un agent du fisc peut venir examiner les dossiers et les livres du contribuable, mais il n'a pas le droit de venir examiner les miens pour la seule raison que j'ai aidé ce dernier à produire sa déclaration.

**Le sénateur Kroft:** Mais le but est différent dans ce cas-ci. Nous ne devons pas nous attendre à ce qu'il y ait une similitude étant donné que, dans les deux cas, l'objectif poursuivi est différent.

**Mr. Colby:** Admettons que le projet de loi permette aux agents du centre d'aller examiner les livres d'une officine de courtage qui a fait l'objet de certaines déclarations. Le centre va pouvoir examiner les dossiers et les livres de l'officine en question. Je sais que ce n'est pas la même chose que le fait d'aller examiner les dossiers de la même officine qui se trouvent chez le conseiller juridique ou le comptable de celle-ci.

Ce projet de loi, sous sa forme actuelle, donne un pouvoir d'examen tellement large que les agents du centre ne doivent pas se contenter d'examiner les livres ou les dossiers expressément visés par la déclaration. Ils peuvent examiner ce que bon leur semble. Il n'y a aucune limite.

**Le sénateur Kroft:** Cela semble en effet être le cas.

**Le président:** Que dites-vous du paragraphe 64(2)? Vous vouliez être couvert. Un conseiller juridique peut invoquer le secret professionnel lorsqu'il s'agit d'un document. Il est interdit à la personne autorisée envoyée par le centre d'examiner ou de reproduire le document en question.

**Mr. Colby:** Je comprends le raisonnement à l'appui de cette disposition. J'aimerais toutefois qu'elle soit modifiée.

**Le président:** Vous voudriez que les comptables soient inclus dans la description générale?

**Mr. Colby:** J'aimerais que quiconque, professionnel ou non, qui est appelé à avoir en sa possession un document couvert par le

privilege attached. That document could be held by a doctor, a lawyer, an accountant or a government official.

**Senator Furey:** Presumably, if you were engaged by a solicitor to review such a document, that document is deemed to be in the possession of the solicitor and solicitor-client privilege would apply, would it not?

**Mr. Colby:** I do not know the legal interpretation of that, nor the intent behind the wording in this clause. What does it mean, to be in the possession of legal counsel?

In a fraud examination, for example, I may be retained by counsel to actually conduct the investigation. I am conducting an engagement. I am retained by that counsel and all my work is subject to their solicitor-client privilege. I may be accumulating documents and evidence that the lawyer does not even have a copy of yet because I have not yet submitted my report. We would need a legal interpretation of whether those documents are deemed to be in the lawyer's possession.

**Senator Furey:** I think it is clear.

**Senator Fitzpatrick:** You are concerned because you do not want the chain of solicitor-client privilege broken when it comes to you or any other professional?

**Mr. Colby:** That is correct.

**Senator Fitzpatrick:** My colleague says he thinks it is clear that it would not be, but, Mr. Chairman, that is something we should examine.

**The Chairman:** Thank you, witnesses.

The next group of witnesses will be from the Royal Canadian Mounted Police. Please proceed.

**Mr. Tim Killam, Assistant Commissioner, Technical Operations Directorate, Royal Canadian Mounted Police:** Honourable senators, we welcome this opportunity to raise awareness of the need to identify strong and effective measures to combat criminal organizations predisposed to the laundering of criminal assets. We also welcome the opportunity to appear before the committee today in support of Bill C-22 as it pertains to money laundering and to discuss the effects of money laundering on the legitimate economy and what we see as a way ahead in an attempt to stem the tide against organized crime money laundering.

I have made available a short document prepared April 3 entitled "Royal Canadian Mounted Police — Proceeds of Crime Enforcement in Canada." This document outlines the evolution of our proceeds of crime program, the legislative changes and the structure of the program for reference purposes only. I will summarize that reference material so you can better understand the context.

Money laundering is defined as a process by which one conceals the existence of an illegal source or an illegal application of income and then disguises or converts that income to make it

secret professionnel qui lie un conseiller juridique à son client, soit couvert; qu'il s'agisse d'un médecin, d'un conseiller juridique, d'un comptable ou d'un fonctionnaire.

**Le sénateur Furey:** J'imagine que si un avocat vous engage pour examiner un document comme celui-là, à ce moment-là ce document est réputé être en la possession de l'avocat et donc le secret professionnel pourrait être invoqué, n'est-ce pas?

**M. Colby:** J'ignore l'interprétation qu'on peut faire de cette disposition, et j'ignore également l'intention poursuivie par le législateur. Ça veut dire quoi au juste, «en la possession d'un conseiller juridique»?

Dans un cas de fraude fiscale, par exemple, un conseiller juridique pourrait retenir mes services pour effectuer l'enquête. Dans un tel cas, j'agirais en son nom. Étant donné que je suis engagé par un conseiller juridique, tout le travail je fais pour son compte sera protégé par le secret professionnel. Il se peut que j'aie en ma possession des documents et des preuves dont l'avocat en question n'aura même pas reçu copie, si je n'ai pas eu le temps de soumettre mon rapport. Il nous faudrait alors une interprétation juridique pour déterminer si ces documents sont réputés être en la possession de l'avocat.

**Le sénateur Furey:** Je pense que c'est clair.

**Le sénateur Fitzpatrick:** Si vous êtes inquiet, c'est que vous ne voulez pas que le secret professionnel qui vous lie ainsi que professionnels, soit compromis. Est-ce bien cela?

**M. Colby:** C'est bien cela.

**Le sénateur Fitzpatrick:** Mon collègue est d'avis que le secret professionnel ne serait pas compromis, mais c'est une question qui mérite d'être examinée, monsieur le président.

**Le président:** Je remercie les témoins d'être venus.

Les témoins suivants représentent la Gendarmerie royale du Canada. La parole est à vous.

**M. Tim Killam, commissaire adjoint, Direction des opérations techniques, Gendarmerie royale du Canada:** Honorables sénateurs, nous accueillons favorablement cette occasion qui nous est donnée de souligner l'importance de prendre des mesures vigoureuses et efficaces pour lutter contre les organisations criminelles qui se livrent au blanchiment des produits de la criminalité. Nous sommes également heureux de l'occasion de comparaître devant votre comité aujourd'hui pour appuyer le projet de loi C-22 qui vise la répression du blanchiment d'argent et pour discuter des effets de cette pratique sur l'économie légitime et de ce qui constitue pour nous la voie à suivre pour enrayer ce fléau.

Je vous ai remis un court document rédigé le 3 avril et intitulé «Gendarmerie royale du Canada — Produits de la criminalité au Canada». Ce document retrace l'évolution de notre programme de lutte contre les produits de la criminalité, les changements législatifs et la structure de ce programme à titre indicatif seulement. En guise de mise en contexte, je vais vous résumer ce document.

Le blanchiment d'argent est défini comme un processus en vertu duquel on cherche à cacher l'existence d'une source ou d'une application de revenu illégales, puis ce revenu est déguisé

appear legitimate. In other words, money laundering is a conversion of illegal proceeds from a cash-based system into the business-based system.

The objectives of criminal organizations are to place illegally obtained proceeds beyond the reach of law enforcement by moving the bulk cash through the financial system, thereby cycling it into the economy. The attempt is to make it as difficult as possible to identify and trace. Once the funds are moved through the money-laundering stages, the income appears legitimate, which makes it more difficult to detect and prosecute. The profits can then be used to provide working capital for future activities. It allows these organizations to expand and open new markets, thereby becoming more powerful. Criminal organizations derive earnings not only from illegal activities but also from investments in legitimate enterprises. Proceeds allow them to penetrate into legal economic areas.

The RCMP Proceeds of Crime Program is directed at restraining and forfeiting illicit and/or unreported wealth accumulated through criminal activities. Presently, 22 Proceeds of Crime units are scattered throughout Canada and they vigorously pursue criminal organizations both nationally and internationally by attacking their illegally obtained assets.

The objectives of the Proceeds of Crime Program may be described as follows: identifying, assessing, restraining and forfeiting illicit and unreported wealth accumulated through criminal activities; prosecuting offenders; restraining and seizing assets pending judicial forfeiture; and identifying to the courts assets that could not be seized to justify judicial penalties. The program's primary focus is to remove the incentive for committing crime.

Our objectives are met by performing the following tasks: We conduct investigations relative to the laundering of proceeds derived from designated substance offences, designated customs and excise offences and enterprise crime offences. As well, we respond to requests for investigative assistance from foreign and domestic police agencies, and we foster international cooperation in the area of money laundering investigations.

The second focus of the Proceeds of Crime Program is prevention. Our field units carry out community policing and crime prevention initiatives by making presentations to the financial and business communities, government departments and agencies and the general public; by distributing pamphlets and related material; by promoting strategies developed locally or by the Proceeds of Crime Branch; and by liaising with other police departments and agencies to identify criminal trends and activities relating to the Proceeds of Crime Program.

ou converti pour lui donner une apparence légitime. En d'autres mots, le blanchiment d'argent consiste à convertir des produits illicites d'un système d'argent liquide en un système commercial.

Les objectifs des organisations criminelles est de mettre des produits obtenus de façon illégale hors de la portée des forces de l'ordre, et ce, en faisant passer de l'argent liquide par le système financier et, ce faisant, on l'injecte dans l'économie. Le but est de rendre aussi difficile que possible la détection de cet argent. Une fois que ces fonds traversent les différentes étapes de blanchiment d'argent, le revenu apparaît comme étant légitime, d'où la difficulté de le détecter et d'entamer les poursuites. Les profits peuvent alors être utilisés comme fonds de roulement pour financer des activités futures. Cela permet à ces organisations d'étendre leurs activités à de nouveaux marchés et devenir plus puissantes. Les organisations criminelles tirent des gains non seulement des activités illégales, mais aussi des investissements dans des entreprises licites. Les produits de la criminalité leur permettent de pénétrer des domaines économiques licites.

Le Programme de lutte contre les produits de la criminalité de la GRC vise à limiter sinon confisquer les richesses accumulées qui sont illicites et non déclarées, et qui découlent d'activités criminelles. À l'heure actuelle, il y a 22 unités de lutte contre les produits de la criminalité qui oeuvrent un peu partout au Canada et qui poursuivent farouchement les organisations criminelles tant à l'échelle nationale qu'internationale en s'attaquant à leurs biens obtenus illégalement.

Voici les objectifs du Programme de lutte contre les produits de la criminalité: détecter, évaluer, limiter et confisquer les richesses accumulées qui sont illicites et non déclarées et qui découlent d'activités criminelles; poursuivre les criminels; limiter et saisir les biens dans l'attente d'une confiscation judiciaire; signaler aux tribunaux les biens qui ne pouvaient être saisis pour justifier de pénalités judiciaires. Le principal objectif du programme est d'éliminer l'attrait de la criminalité.

Pour atteindre nos objectifs, nous accomplissons diverses tâches. Ainsi, nous effectuons des enquêtes sur les produits de la criminalité découlant notamment d'infractions désignées au trafic de drogues, d'infractions désignées en matière de douane et d'accise et d'infractions liées à la criminalité d'entreprises. De plus, nous répondons à des demandes d'aide provenant de corps policiers étrangers et nationaux, et nous favorisons la coopération internationale dans le cadre des enquêtes sur le blanchiment d'argent.

Le deuxième objectif du Programme de lutte contre les produits de la criminalité est la prévention. Nos équipes sur le terrains mènent des initiatives de police communautaire et de prévention de la criminalité en faisant des exposés devant les représentants des milieux financiers et commerciaux, des ministères et organismes gouvernementaux et du public en général. Elles distribuent en plus des brochures et autres documents d'information. Elles font la promotion de stratégies élaborées au niveau local ou à la Direction générale de la lutte contre les produits de la criminalité. Enfin, elles établissent des liens avec d'autres services et organismes policiers pour cerner les tendances et les activités criminelles se rapportant au Programme.

The third focus is on training. Investigators coming into the Proceeds of Crime Program receive appropriate training, and we actively provide international training as well.

The fourth focus of the Proceeds of Crime Program is policy development and implementation. We identify areas of legislative weakness and seek statute amendments through the Department of Justice. We develop and publish RCMP policy, and we do program evaluation of each unit.

As the former officer in charge of the Proceeds of Crime Program for Canada, I diligently worked with my colleagues in attempting to ensure that Canada was protected by a broad range of measures aimed at strengthening organized crime enforcement by preventing the laundering of profits of illegal activity. Early on, it became clear to me that Canada's financial systems were being exploited by criminal organizations to conceal, legitimize and transport their illicit profits, thereby financing their future activities. It was felt that Canada required a systematic, coordinated and cooperative approach to ensure that our financial systems were sound as well as free of criminal taint.

Money laundering is the economic engine that runs all criminal organizations around the world. Preventing dirty money from entering Canada's financial system would mean not allowing those predisposed to this activity from ultimately strengthening criminal organization. The Canadian government has taken the fight against organized crime very seriously; by extension, the RCMP, as the federal police force, is on the front line of this fight.

We heard from Mr. Spreutels that estimates of the amount of illicit drug money laundered annually worldwide range between \$300 billion and \$500 billion U.S. The UN estimates that in excess of U.S. \$1 trillion in illegal profits is generated by organized crime annually. The inclusion of laundered illicit funds from economic and other non-drug crime could potentially double those figures. The magnitude is staggering. The flight of capital and the chaos spilling over the borders of the former Soviet Union and into jurisdictions in Europe, the U.S. and elsewhere are examples of just how complicated these matters can be. A portion of these funds ends up in Canada, which is seen internationally as a haven. The RCMP is unable to quantify the exact amount of money laundering in Canada annually but has empirical data to show that it is in fact happening at an alarming rate.

Money launderers are attracted to Canada and consider it a haven for a number of reasons. First, Canada has a stable economy with a relatively strong currency and a banking system whose efficiency, stability and security is second to none. Second, there is a long, undefended border between Canada and the United States with a huge volume of commercial and financial trade occurring. Third, Canada is located next to one of the world's largest illicit drug markets, the United States. Last, and likely most important, is the lack of controls in Canada over cross-border

Le troisième objectif vise la formation. Les enquêteurs affectés au Programme reçoivent une formation appropriée, et nous assurons une formation internationale également.

Le quatrième objectif concerne l'élaboration et la mise en œuvre de politiques. En effet, nous mettons en évidence les lacunes législatives et cherchons à apporter des modifications par l'entremise du ministère de la Justice. Nous élaborons des politiques propres à la GRC et nous les rendons publiques, de même que nous faisons l'évaluation du programme de chaque unité.

En tant qu'ancien agent chargé du Programme de lutte contre les produits de la criminalité au Canada, j'ai cherché, avec assiduité et de concert avec mes collègues, à faire en sorte que le Canada soit protégé par une palette de mesures visant à renforcer la lutte contre le crime organisé en nous attaquant au blanchiment des produits d'activités illicites. Dès le début, j'ai compris que les systèmes financiers canadiens étaient exploités par des organisations criminelles qui cherchaient à cacher, légitimer et transporter leurs produits et, ce faisant, finançaient leurs activités futures. Le Canada avait besoin d'une approche systématique, coordonnée et coopérative pour protéger nos systèmes financiers contre toute criminalité.

Le blanchiment d'argent est le moteur économique qui fait fonctionner toutes les organisations criminelles du monde. En empêchant l'argent sale d'entrer dans le système financier canadien, on affaiblit les organisations criminelles. Le gouvernement canadien prend la lutte contre le crime organisé très au sérieux. Étant un corps policier fédéral, la GRC dirige cette lutte.

Nous avons entendu M. Spreutels estimer la masse considérable de l'argent blanchi provenant de la drogue à l'échelle mondiale entre 300 et 500 milliards de dollars américains par an. Les Nations Unies évaluent à plus de un billion de dollars par année les produits illicites générés par le crime organisé. Si on ajoute à cela les fonds illicites blanchis et versés dans l'économie et les crimes autres que le trafic de drogues, on pourrait se retrouver avec le double de ce chiffre. L'ampleur du problème dépasse l'entendement. La fuite de capitaux et le chaos qui déferlent sur les frontières de l'ancienne Union soviétique vers l'Europe, les États-Unis et ailleurs sont autant d'exemples qui montrent à quel point le problème est compliqué. Une portion de cet argent sale se retrouve au Canada, qui est perçu par les autres pays du monde comme un paradis pour les fraudeurs. La GRC est incapable de dire avec précision quel est le montant d'argent blanchi annuellement au Canada, mais selon des données empiriques, les taux seraient alarmants.

Les blanchisseurs d'argent sont attirés par le Canada, qu'ils considèrent comme un paradis pour diverses raisons. Premièrement, le Canada a une économie stable, une devise relativement forte et un système bancaire dont l'efficacité, la stabilité et la sécurité sont hors pair. Deuxièmement, le Canada et les États-Unis partagent une frontière longue et guère défendue, et le volume des échanges commerciaux et financiers entre les deux pays est énorme. Troisièmement, le Canada se trouve à proximité de l'un des plus grands marchés de drogue illicite au monde, les

movements of currency and the lack of a mandatory unusual transaction reporting system.

What this means for Canada essentially is that there exists an ever more challenging regulatory and law enforcement environment, particularly in a time of reduced barriers to trade and finance. It is the opinion of the RCMP that, in order to effectively combat organized crime, Canada must institute a legally defensible mandatory unusual reporting system to assist in the investigation of the laundering of proceeds of crime.

As far back as 1993, during the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice held in Vienna, the Secretary General of the United Nations put forward an unsettling portrait of the control organized crime has on a worldwide scale. He said:

As revenues generated by organized crime increase, the necessity to control banks becomes a priority for criminals...businesses controlled by organized crime generate a seventy (70) percent profit margin on their investments. This is achieved at the detriment of law abiding competitors who must worry about profit margins, overhead, repayment of bank loans. All in all the infiltration by organized crime tends to introduce distortions in the interplay of market forces. In the long run it is the taxpayer and consumer who are affected. The profits of organized crime are so huge that no economy is immune to the impact of this underground economy...we must improve investigative techniques and limit secrecy to appropriate dimensions.

The situation described by the U.N. Secretary General seven years ago is identical to the situation being observed in Canada today.

All financial institutions such as banks, trust companies, "near banks, insurance companies and intermediaries, such as solicitors and accountants, as well as casinos, who deal with client funds on a daily basis, have a front line role to play in reporting unusual and suspicious transactions. Under voluntary disclosure, as we have today in Canada, there is no systematic and reliable way of detecting money laundering activity. A permissive system grants wide discretion to individual financial institutions to determine their commitment to the battle against money laundering and ultimately organized crime. The anecdotal evidence that the RCMP has seen underscores the varying commitments in Canada.

At this time, there is no overall coordination or control of reports, which is fragmented at best, and thus there is no way of ensuring that the available information is being used to its full potential via a central agency as proposed under Bill C-22.

It is accepted that it is a struggle to reach an appropriate balance between privacy and enforcement considerations, and it seems clear that the balance can never be struck once and for all

États-Unis. Enfin, et c'est probablement la raison la plus importante, le Canada ne contrôle pas strictement les mouvements transfrontaliers de devises et il n'est pas doté d'un système de déclaration obligatoire de transactions inhabituelles.

Le Canada doit comprendre que le monde actuel pose des défis de réglementation et d'application de la loi particulièrement difficiles, d'autant plus qu'on est en train de réduire les obstacles aux commerces et aux finances. La GRC estime que, pour lutter efficacement contre le crime organisé, le Canada doit instituer un système de déclaration obligatoire des transactions inhabituelles pour aider les enquêteurs à détecter les cas de blanchiment des produits de la criminalité.

En 1993, alors que la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale se réunissait à Vienne, le secrétaire général des Nations Unies y esquissait déjà un portrait perturbant du crime organisé à l'échelle mondiale. Il disait:

Au fur et à mesure que les recettes du crime organisé augmentent, la nécessité de contrôler les banques devient une priorité pour les criminels [...] les entreprises contrôlées par le crime organisé donnent une marge de 70 p. 100 de bénéfices sur les investissements. Ceci au détriment des concurrents honnêtes qui doivent se préoccuper de leurs marges bénéficiaires, de leurs frais généraux, du remboursement des prêts bancaires. Bref, l'infiltration par le crime organisé tente à introduire des distorsions dans le jeu des forces du marché. À long terme, c'est le contribuable et le consommateur qui trinquent. Les bénéfices du crime organisé sont tellement énormes qu'aucune économie n'échappe aux répercussions de cette économie souterraine [...] nous devons améliorer les techniques d'enquête et limiter le secret à un niveau raisonnable.

La situation décrite par le Secrétaire général de l'ONU il y a sept ans, est identique à celle que l'on observe au Canada aujourd'hui.

Toutes les institutions financières telles que les banques, les compagnies de fiducie, les «quasi-banques», les compagnies d'assurance et les intermédiaires, tels que les avocats et les comptables, ainsi que les casinos, qui manient quotidiennement les fonds de ces clients, ont un rôle primordial à jouer en déclarant toute transaction inhabituelle et suspecte. Lorsque la divulgation est facultative, comme c'est le cas aujourd'hui au Canada, il n'y a pas de moyen systématique et fiable de découvrir des activités de blanchiment d'argent. Un système facultatif permet aux institutions financières de décider chacune dans quelle mesure elles veulent lutter contre le blanchiment d'argent et, en fin de compte, contre le crime organisé. L'évidence anecdotique qu'a vue la GRC souligne que tout le monde n'est pas aussi engagé dans la lutte au Canada.

À l'heure actuelle, il n'y a pas de coordination générale ni de contrôle des rapports, qui sont pour le moins fragmentés, et il n'y a donc pas de moyen de faire en sorte que les informations disponibles sont utilisées à fond par un organisme central tel que le Centre prévu dans le projet de loi C-22.

Il est certainement difficile de parvenir à un juste équilibre entre le respect de la vie privée et l'application de la loi et il semble que cela ne puisse jamais être fait une fois pour toutes. Cet équilibre

time. Rather, the balance requires constant examination as ways of doing business, record keeping and retrieval systems and methods of fraudulent transfers all evolve.

From the enforcement viewpoint, the benefits of the creation of a financial transaction and report analysis centre of Canada as envisioned in Bill C-22 are many. The centre, according to us, would, among other things, provide a deterrent by making it more difficult to use traditional financial institutions to hide the profits from illegal activities, therefore reducing Canada's reputation as a haven for money laundering. The centre would fulfil our international obligations. It would provide a mechanism for enlisting the support and cooperation of banks and other financial institutions in identifying possible currency violations. The centre would identify investigatory targets for possible laundering of proceeds of crime, and the centre would provide corroborating evidence against individuals identified through other sources such as informants and other agency referrals.

At the end of the day, senators, countries are only as strong as their weakest link. Of the 26 member countries of the Financial Action Task Force, only Canada, Singapore and Germany have not yet implemented mandatory systems of reporting suspicious or unusual transactions. In addition, Canada does not meet the standard required for the Egmont Group, a collection of financial intelligence units of which there are 53 member countries around the world, who set the standards and share financial intelligence data in order to combat money laundering.

The bottom line is that money laundering ultimately entails the use of the lawful commercial system for unlawful means. The addition of a mandatory suspicious transaction and cross-border reporting regime will serve notice to Canada's criminal organizations, and indeed the world's criminals, that Canada has an effective transaction reporting system and that their money is not welcome here.

The problems caused by organized crime are not the sole responsibility of the police. Bill C-22 allows for a partnership with police, government and the private sector, and it will discourage the continued use of Canadian financial institutions for depositing large amounts of illicit cash and concealing it in accounts around the world. In reality, money laundering is a national and international cross-border phenomenon. In order for law enforcement to reach over the fence and join hands, it seems logical that we should be obligated to cooperate amongst our national institutions and across international borders with at least the same effectiveness as those who launder the proceeds of crime.

Whether it is a known motorcycle gang that specializes in violence or intimidation or the Mafia who use corruption, we are faced with organizations that are structured to maximize their profit at the expense of the state and its citizens. I humbly submit, honourable senators, that it is therefore the state's responsibility to contribute and place an additional tool into the law enforcement toolbox to assist in impacting on the perverse reflection of society predisposed to laundering the proceeds of crime. Individually,

doit constamment être réexaminé parce que la façon de faire des affaires, la tenue de dossiers, les systèmes de recherche documentaire et les méthodes de transfert frauduleuses évoluent tous.

Pour ce qui est de l'application de la loi, les avantages de la création d'un Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada tel que prévu au projet de loi C-22 sont nombreux. Ce centre, d'après nous, pourra entre autres, rendre l'utilisation des institutions financières plus difficile pour cacher les profits d'activités illégales, ce qui ferait que le Canada aura moins la réputation d'être un paradis pour le blanchiment d'argent. Ce centre satisfera à nos obligations internationales. Cela nous donnera un mécanisme pour obtenir le soutien et la coopération des banques et des autres institutions financières dans la découverte d'éventuelles infractions impliquant des devises. Le centre définira des cibles d'enquête sur le blanchiment éventuel de produits du crime et donnera des preuves corroborantes contre des gens qui auraient été repérés par d'autres sources, par des informateurs et autres organismes.

En fin de compte, les pays ne peuvent se permettre d'avoir un talon d'Achille. Sur les 26 pays membres du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, seuls le Canada, Singapour et l'Allemagne n'ont pas encore de système obligatoire de déclaration des transactions suspectes ou inhabituelles. En outre, le Canada ne satisfait pas à la norme exigée pour le Groupe Egmont, groupe de service de renseignements financiers qui compte 53 pays et qui fixe les normes et échange des données de renseignements financiers dans une perspective de lutte contre le blanchiment d'argent.

Le fait est que le blanchiment d'argent consiste finalement à utiliser le système commercial légal à des fins illégales. Un régime de déclaration obligatoire international des transactions suspectes montrera aux organisations criminelles du Canada, et d'ailleurs du monde entier, que le Canada a un système efficace de déclaration des transactions et que leur argent n'est pas bienvenu ici.

Les problèmes qui découlent du crime organisé ne relèvent pas exclusivement de la police. Ce projet de loi prévoit un partenariat entre la police et l'administration et le secteur privé, et dissuadera les criminels de continuer à utiliser les institutions financières canadiennes pour déposer d'importantes sommes d'argent illicite et de le cacher dans des comptes partout dans le monde. En réalité, le blanchiment d'argent est un phénomène international. Si l'on veut que les forces de l'ordre collaborent, il semble logique que nous soyons obligés de coopérer entre institutions nationales en ayant au moins un système aussi efficace que ceux qui blanchissent les produits de la criminalité.

Que ce soit une bande de motards connus qui se spécialisent dans la violence ou l'intimidation ou la mafia qui a recours à la corruption, il s'agit d'organisations qui sont structurées pour optimiser leurs profits aux dépends de l'État et de ses citoyens. Je déclare donc humblement que l'État se doit de faire sa part en donnant aux forces de l'ordre un outil supplémentaire pour aider à lutter contre cet élément pervers de la société qui est prédisposé à blanchir les produits de la criminalité. Individuellement, ces

these problems are formidable. Collectively, they may seem overwhelming. A mandatory reporting regime should not be viewed as a panacea. Rather, it is an integral part of a broad range of measures aimed at strengthening organized crime enforcement.

**Senator Tkachuk:** We are all in favour of your efforts. In a democratic society it is a difficult thing, as you said earlier, to balance the need to capture this illegal cash with the need to protect the rights of innocent citizens who may be caught in the crossfire of an investigation. While this may not be as violent as being caught in the crossfire of bullets, which often happens in a shootout between bad guys and the police, we have here the possibility of people being caught in the crossfire by this huge organization being set up throughout the country using lawyers and accountants — all major professionals, it would seem, who handle a dollar — as part of this solution.

We have estimates for the amount of money laundered annually worldwide, but what do you estimate as being laundered annually here in Canada?

**Mr. Killam:** Because of the nature of this kind of activity, we cannot estimate it. As a matter of fact, the Financial Action Task Force has been trying for the last number of years to figure out what it is internationally. Those figures are just guesstimates at best. They are extrapolations of the kinds of crimes that go on and the kinds of money involved. Because money laundering is trying to make the money legitimate, it is very difficult to quantify.

The best way to understand it is that there are many organizations — and we see them in the paper — prosecuted for regular traditional offences and they do not have to go through processes to get their money. They use criminal activity to get their money. They are huge organizations and have lots of profits. We can see that. That is the empirical evidence. Through the cases we now investigate, we know that there is a lot of money in those organizations, but all we can see is one part of the picture. We see one piece of the puzzle. Right now, when we start an investigation, we see one piece of the puzzle. If you have ever done a puzzle, you can understand what I am saying. We see one little piece. Perhaps we get that piece from a bank on a voluntary basis right now.

**The Chairman:** Senator Tkachuk, the Library of Parliament has an answer for you. It says the federal government estimates that between \$5 billion and \$17 billion in criminal proceeds are laundered in this country each year.

**Senator Tkachuk:** Between \$5 billion and \$17 billion?

**Mr. Killam:** It is so wide that it is very difficult, but it is a huge figure.

**Senator Tkachuk:** You successfully prosecute money laundering activities now under the present legislation?

**Mr. Killam:** Yes.

problèmes sont énormes. Collectivement, ils peuvent sembler écrasants. Un régime de déclaration obligatoire ne peut être considéré comme une panacée. C'est plutôt une partie intégrale d'un vaste éventail de mesures visant à renforcer les moyens de lutter contre le crime organisé.

**Le sénateur Tkachuk:** Merci. Nous sommes tous favorables à ce que vous faites. Dans une société démocratique, il est difficile, vous le dîsez, d'équilibrer la nécessité de saisir cet argent illégal et celle de protéger les droits des citoyens innocents qui risquent de se faire prendre dans les détours d'une enquête. Si ce n'est pas forcément aussi violent que dans un échange de balles, comme on en voit souvent lorsque la police a affaire à de sales types, il y a le risque que des gens se fassent prendre dans le feu croisé de cette énorme organisation que l'on met sur pied dans tout le pays à l'aide d'avocats et de comptables — les grandes professions libérales, semble-t-il, qui manient le dollar.

Nous avons des chiffres estimatifs quant à l'argent blanchi dans le monde mais avez-vous un chiffre estimatif de ce qui est blanchi chaque année au Canada?

**M. Killam:** Étant donné la nature de ce genre d'activités, nous ne pouvons donner de chiffre estimatif. En fait, le groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux essaie depuis un certain nombre d'années d'estimer le montant que cela représente mondialement. Ce ne sont que des estimations très approximatives. Ce sont des extrapolations de certains types de crimes et de certains montants. Étant donné que le blanchiment de l'argent consiste à vouloir rendre l'argent légitime, c'est très difficile à quantifier.

La meilleure façon de le comprendre, c'est qu'il y a beaucoup d'organisations — et nous le voyons dans les journaux — que l'on poursuit pour des infractions traditionnelles régulières et qui n'ont pas à suivre les voies normales pour obtenir leur argent. Elles le font en s'adonnant à des activités criminelles. Il s'agit d'organisations énormes qui font de très gros profits. C'est visible. Ce sont des preuves empiriques. D'après les affaires sur lesquelles nous faisons actuellement enquête, nous savons qu'il y a beaucoup d'argent dans ces organisations mais nous n'avons jamais qu'une idée partielle de la chose. Nous avons un élément du casse-tête. À l'heure actuelle, lorsque nous commençons une enquête, nous n'avons qu'un élément du casse-tête. Si vous avez jamais fait un casse-tête, vous comprenez ce que je veux dire. Nous n'en avons qu'un tout petit élément. Parfois, cela nous vient d'une banque.

**Le président:** Sénateur Tkachuk, la Bibliothèque du Parlement peut vous fournir une réponse. Elle dit que le gouvernement fédéral estime que de 5 à 17 milliards de dollars de produits de la criminalité sont blanchis chaque année dans notre pays.

**Le sénateur Tkachuk:** De 5 à 17 milliards de dollars?

**M. Killam:** C'est tellement important que c'est très difficile à évaluer, mais c'est un chiffre énorme.

**Le sénateur Tkachuk:** Est-ce que la loi actuelle vous permet d'entamer des poursuites pour activités de blanchiment d'argent?

**M. Killam:** Oui.

**Senator Tkachuk:** How many successful prosecutions would we have reported in a year in Canada?

**Mr. Killam:** I do not know.

**Senator Tkachuk:** Maybe you could use one province, such as Ontario or Quebec.

**Mr. Killam:** I cannot tell you exactly what the figures are.

**Senator Tkachuk:** Hundreds?

**Mr. L. R. J. (Lou) Goulet, Staff Sergeant, Proceeds of Crime Branch, Federal Services Directorate, Royal Canadian Mounted Police:** In terms of the number of people actually charged or convicted, I do not have that figure here with me. The best I can give you is in terms of recoveries, revenue, fines and referrals over the past four years, by one method of measuring. I will round out the figures from 1996 to 1999. The recovery rate was \$142 million, of which the revenue amounted to \$50 million that accrued in actual forfeitures. Referrals to other agencies, we identified \$90 million. In terms of fines, it came out to about \$7 million. Those are the actual dollar figures.

**Senator Tkachuk:** To be sure I understand the first number, the \$50 million is the amount of illegal cash you actually captured; is that correct?

**Mr. Goulet:** That is correct; the \$150 million is the amount that was restrained.

**Senator Tkachuk:** Is that per year?

**Mr. Goulet:** No, that is for the last three years, 1996 to 1999, based on our limited resources of the 22 units, which is approximately 287 regular members of the RCMP who are predisposed to investigations in this area. Our integrated units are made up of a team concept that includes forensic accountants, lawyers from the Department of Justice, and police. Those are the end results of our unit to this point in time.

**Senator Tkachuk:** I assume there will be a lot more investigations going on once this agency gets up and running.

**Mr. Goulet:** We are expecting quality leads, of course. The information that will be received will be acted upon as best we can. We may already have investigations ongoing where the information will complement, or it may be something brand spanking new that we were not familiar with regarding that particular individual and the details provided with that disclosure.

Yes, we expect an increased workload. By way of example, over the same time frame, in the Netherlands there were approximately 16,000 disclosures and there appeared to be a trend where approximately 20 per cent to 24 per cent of those filtered down to their police agencies after being raised from the unusual to the suspicious level in the methodologies that they use there.

Regardless of the total number of suspicious transactions that the agency receives eventually, we could expect 20 per cent of the volume. That is law enforcement, not just the RCMP.

**Le sénateur Tkachuk:** Combien de poursuites sont couronnées de succès chaque année au Canada?

**M. Killam:** Je ne sais pas.

**Le sénateur Tkachuk:** Peut-être pourriez-vous nous le dire pour une province, telle que l'Ontario ou le Québec?

**M. Killam:** Je ne peux pas vous dire exactement quels sont les chiffres.

**Le sénateur Tkachuk:** Des centaines?

**M. L.R.J. (Lou) Goulet, sergeant d'état-major, Direction générale des produits de la criminalité, Direction des services fédéraux, Gendarmerie royale du Canada:** Pour ce qui est du nombre de personnes accusées ou condamnées, je n'ai pas les chiffres ici. Tout ce que je puis vous donner, c'est le nombre de recouvrements, les recettes, les amendes et les dossiers sélectionnés sur les quatre dernières années, en utilisant une méthode de mesures. J'arrondirai les chiffres de 1996 à 1999. Le montant des recouvrements se chiffre à 142 millions de dollars, dont les recettes représentaient 50 millions de dollars en confiscations réelles. Pour les dossiers renvoyés à d'autres organismes, 90 millions de dollars. Pour les amendes, environ 7 millions de dollars. Ce sont des chiffres en dollars réels.

**Le sénateur Tkachuk:** Si je comprends bien le premier chiffre, les 50 millions de dollars sont le montant d'argent illégal que vous avez effectivement intercepté; est-ce bien cela?

**M. Goulet:** C'est exact; les 150 millions de dollars représentent ce que l'on a récupéré.

**Le sénateur Tkachuk:** Est-ce par année?

**M. Goulet:** Non, c'est pour les trois dernières années, de 1996 à 1999, avec nos ressources limitées de 22 unités, soit environ 287 membres réguliers de la GRC qui sont prédisposés à faire enquête dans ce domaine. Nos unités intégrées sont composées d'équipes qui incluent des juricomptables, des avocats du ministère de la Justice et des agents de police. Ce sont les résultats de notre unité pour le moment.

**Le sénateur Tkachuk:** Je suppose qu'il y aura beaucoup plus d'enquêtes lorsque cet organisme aura été mis sur pied.

**M. Goulet:** Nous espérons avoir des indices de qualité, bien sûr. Nous ferons de notre mieux avec les renseignements que nous recevrons. Peut-être que dans certains cas les enquêtes seront déjà en cours et que ces renseignements viendront compléter ce que nous savons. Peut-être aussi qu'il s'agira de quelque chose de totalement nouveau et dont nous ne connaissons aucun détail.

Nous nous attendons en effet à une charge de travail accrue. Par exemple, sur la même période, aux Pays-Bas, il y a eu environ 16 000 divulgations, et il semble qu'il y ait une tendance, car de 20 à 24 p. 100 de ces divulgations sont arrivées au service de police grâce aux méthodes utilisées, qui leur ont permis de qualifier les trois actions de douteuses plutôt que d'inhabituelles.

Peu importe le nombre total de transactions douteuses que reçoit finalement l'agence, nous pouvons nous attendre à en recevoir environ 20 p. 100. Cela pour les forces de l'ordre, pas seulement la GRC.

these problems are formidable. Collectively, they may seem overwhelming. A mandatory reporting regime should not be viewed as a panacea. Rather, it is an integral part of a broad range of measures aimed at strengthening organized crime enforcement.

**Senator Tkachuk:** We are all in favour of your efforts. In a democratic society it is a difficult thing, as you said earlier, to balance the need to capture this illegal cash with the need to protect the rights of innocent citizens who may be caught in the crossfire of an investigation. While this may not be as violent as being caught in the crossfire of bullets, which often happens in a shootout between bad guys and the police, we have here the possibility of people being caught in the crossfire by this huge organization being set up throughout the country using lawyers and accountants — all major professionals, it would seem, who handle a dollar — as part of this solution.

We have estimates for the amount of money laundered annually worldwide, but what do you estimate as being laundered annually here in Canada?

**Mr. Killam:** Because of the nature of this kind of activity, we cannot estimate it. As a matter of fact, the Financial Action Task Force has been trying for the last number of years to figure out what it is internationally. Those figures are just guesstimates at best. They are extrapolations of the kinds of crimes that go on and the kinds of money involved. Because money laundering is trying to make the money legitimate, it is very difficult to quantify.

The best way to understand it is that there are many organizations — and we see them in the paper — prosecuted for regular traditional offences and they do not have to go through processes to get their money. They use criminal activity to get their money. They are huge organizations and have lots of profits. We can see that. That is the empirical evidence. Through the cases we now investigate, we know that there is a lot of money in those organizations, but all we can see is one part of the picture. We see one piece of the puzzle. Right now, when we start an investigation, we see one piece of the puzzle. If you have ever done a puzzle, you can understand what I am saying. We see one little piece. Perhaps we get that piece from a bank on a voluntary basis right now.

**The Chairman:** Senator Tkachuk, the Library of Parliament has an answer for you. It says the federal government estimates that between \$5 billion and \$17 billion in criminal proceeds are laundered in this country each year.

**Senator Tkachuk:** Between \$5 billion and \$17 billion?

**Mr. Killam:** It is so wide that it is very difficult, but it is a huge figure.

**Senator Tkachuk:** You successfully prosecute money laundering activities now under the present legislation?

**Mr. Killam:** Yes.

problèmes sont énormes. Collectivement, ils peuvent sembler écrasants. Un régime de déclaration obligatoire ne peut être considéré comme une panacée. C'est plutôt une partie intégrale d'un vaste éventail de mesures visant à renforcer les moyens de lutter contre le crime organisé.

**Le sénateur Tkachuk:** Merci. Nous sommes tous favorables à ce que vous faites. Dans une société démocratique, il est difficile, vous le disiez, d'équilibrer la nécessité de saisir cet argent illégal et celle de protéger les droits des citoyens innocents qui risquent de se faire prendre dans les détours d'une enquête. Si ce n'est pas forcément aussi violent que dans un échange de balles, comme on en voit souvent lorsque la police a affaire à de sales types, il y a le risque que des gens se fassent prendre dans le feu croisé de cette énorme organisation que l'on met sur pied dans tout le pays à l'aide d'avocats et de comptables — les grandes professions libérales, semble-t-il, qui manient le dollar.

Nous avons des chiffres estimatifs quant à l'argent blanchi dans le monde mais avez-vous un chiffre estimatif de ce qui est blanchi chaque année au Canada?

**M. Killam:** Étant donné la nature de ce genre d'activités, nous ne pouvons donner de chiffre estimatif. En fait, le groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux essaie depuis un certain nombre d'années d'estimer le montant que cela représente mondialement. Ce ne sont que des estimations très approximatives. Ce sont des extrapolations de certains types de crimes et de certains montants. Étant donné que le blanchiment de l'argent consiste à vouloir rendre l'argent légitime, c'est très difficile à quantifier.

La meilleure façon de le comprendre, c'est qu'il y a beaucoup d'organisations — et nous le voyons dans les journaux — que l'on poursuit pour des infractions traditionnelles régulières et qui n'ont pas à suivre les voies normales pour obtenir leur argent. Elles le font en s'adonnant à des activités criminelles. Il s'agit d'organisations énormes qui font de très gros profits. C'est visible. Ce sont des preuves empiriques. D'après les affaires sur lesquelles nous faisons actuellement enquête, nous savons qu'il y a beaucoup d'argent dans ces organisations mais nous n'avons jamais qu'une idée partielle de la chose. Nous avons un élément du casse-tête. À l'heure actuelle, lorsque nous commençons une enquête, nous n'avons qu'un élément du casse-tête. Si vous avez jamais fait un casse-tête, vous comprenez ce que je veux dire. Nous n'en avons qu'un tout petit élément. Parfois, cela nous vient d'une banque.

**Le président:** Sénateur Tkachuk, la Bibliothèque du Parlement peut vous fournir une réponse. Elle dit que le gouvernement fédéral estime que de 5 à 17 milliards de dollars de produits de la criminalité sont blanchis chaque année dans notre pays.

**Le sénateur Tkachuk:** De 5 à 17 milliards de dollars?

**M. Killam:** C'est tellement important que c'est très difficile à évaluer, mais c'est un chiffre énorme.

**Le sénateur Tkachuk:** Est-ce que la loi actuelle vous permet d'entamer des poursuites pour activités de blanchiment d'argent?

**M. Killam:** Oui.

**Senator Tkachuk:** How many successful prosecutions would we have reported in a year in Canada?

**Mr. Killam:** I do not know.

**Senator Tkachuk:** Maybe you could use one province, such as Ontario or Quebec.

**Mr. Killam:** I cannot tell you exactly what the figures are.

**Senator Tkachuk:** Hundreds?

**Mr. L. R. J. (Lou) Goulet, Staff Sergeant, Proceeds of Crime Branch, Federal Services Directorate, Royal Canadian Mounted Police:** In terms of the number of people actually charged or convicted, I do not have that figure here with me. The best I can give you is in terms of recoveries, revenue, fines and referrals over the past four years, by one method of measuring. I will round out the figures from 1996 to 1999. The recovery rate was \$142 million, of which the revenue amounted to \$50 million that accrued in actual forfeitures. Referrals to other agencies, we identified \$90 million. In terms of fines, it came out to about \$7 million. Those are the actual dollar figures.

**Senator Tkachuk:** To be sure I understand the first number, the \$50 million is the amount of illegal cash you actually captured; is that correct?

**Mr. Goulet:** That is correct; the \$150 million is the amount that was restrained.

**Senator Tkachuk:** Is that per year?

**Mr. Goulet:** No, that is for the last three years, 1996 to 1999, based on our limited resources of the 22 units, which is approximately 287 regular members of the RCMP who are predisposed to investigations in this area. Our integrated units are made up of a team concept that includes forensic accountants, lawyers from the Department of Justice, and police. Those are the end results of our unit to this point in time.

**Senator Tkachuk:** I assume there will be a lot more investigations going on once this agency gets up and running.

**Mr. Goulet:** We are expecting quality leads, of course. The information that will be received will be acted upon as best we can. We may already have investigations ongoing where the information will complement, or it may be something brand spanking new that we were not familiar with regarding that particular individual and the details provided with that disclosure.

Yes, we expect an increased workload. By way of example, over the same time frame, in the Netherlands there were approximately 16,000 disclosures and there appeared to be a trend where approximately 20 per cent to 24 per cent of those filtered down to their police agencies after being raised from the unusual to the suspicious level in the methodologies that they use there.

Regardless of the total number of suspicious transactions that the agency receives eventually, we could expect 20 per cent of the volume. That is law enforcement, not just the RCMP.

**Le sénateur Tkachuk:** Combien de poursuites sont couronnées de succès chaque année au Canada?

**M. Killam:** Je ne sais pas.

**Le sénateur Tkachuk:** Peut-être pourriez-vous nous le dire pour une province, telle que l'Ontario ou le Québec?

**M. Killam:** Je ne peux pas vous dire exactement quels sont les chiffres.

**Le sénateur Tkachuk:** Des centaines?

**M. L.R.J. (Lou) Goulet, sergent d'état-major, Direction générale des produits de la criminalité, Direction des services fédéraux, Gendarmerie royale du Canada:** Pour ce qui est du nombre de personnes accusées ou condamnées, je n'ai pas les chiffres ici. Tout ce que je puis vous donner, c'est le nombre de recouvrements, les recettes, les amendes et les dossiers sélectionnés sur les quatre dernières années, en utilisant une méthode de mesures. J'arrondirai les chiffres de 1996 à 1999. Le montant des recouvrements se chiffre à 142 millions de dollars, dont les recettes représentaient 50 millions de dollars en confiscations réelles. Pour les dossiers renvoyés à d'autres organismes, 90 millions de dollars. Pour les amendes, environ 7 millions de dollars. Ce sont des chiffres en dollars réels.

**Le sénateur Tkachuk:** Si je comprends bien le premier chiffre, les 50 millions de dollars sont le montant d'argent illégal que vous avez effectivement intercepté; est-ce bien cela?

**M. Goulet:** C'est exact; les 150 millions de dollars représentent ce que l'on a récupéré.

**Le sénateur Tkachuk:** Est-ce par année?

**M. Goulet:** Non, c'est pour les trois dernières années, de 1996 à 1999, avec nos ressources limitées de 22 unités, soit environ 287 membres réguliers de la GRC qui sont prédisposés à faire enquête dans ce domaine. Nos unités intégrées sont composées d'équipes qui incluent des juricomptables, des avocats du ministère de la Justice et des agents de police. Ce sont les résultats de notre unité pour le moment.

**Le sénateur Tkachuk:** Je suppose qu'il y aura beaucoup plus d'enquêtes lorsque cet organisme aura été mis sur pied.

**M. Goulet:** Nous espérons avoir des indices de qualité, bien sûr. Nous ferons de notre mieux avec les renseignements que nous recevrons. Peut-être que dans certains cas les enquêtes seront déjà en cours et que ces renseignements viendront compléter ce que nous savons. Peut-être aussi qu'il s'agira de quelque chose de totalement nouveau et dont nous ne connaissons aucun détail.

Nous nous attendons en effet à une charge de travail accrue. Par exemple, sur la même période, aux Pays-Bas, il y a eu environ 16 000 divulgations, et il semble qu'il y ait une tendance, car de 20 à 24 p. 100 de ces divulgations sont arrivées au service de police grâce aux méthodes utilisées, qui leur ont permis de qualifier les trois actions de douteuses plutôt que d'inhabituelles.

Peu importe le nombre total de transactions douteuses que reçoit finalement l'agence, nous pouvons nous attendre à en recevoir environ 20 p. 100. Cela pour les forces de l'ordre, pas seulement la GRC.

**Senator Tkachuk:** Will you have money in your budget to increase the number of people you will need from 297?

**Mr. Killam:** There will not be any more money for the investigation itself. There is a provision for some money to augment the investigation once we receive a report from the agency. The report or information will come to us at way below any kind of level of legal threshold where we can go back. It will just be tombstone data. That is what will come to the police from the agency. It could say my colleague here and his name and the fact that he did some kind of activity at certain banks. There is much more that was done at the agency, but we will not get that. It comes to us at a certain legal threshold, then we have to conduct a preliminary investigation to allow us to get the production order from the agency in order to get the rest of the file. There is much work we have to do after we get a report. Some money will come to help us with the investigation at each unit so that we are able to do that part of the investigation, which is new. We did not get these leads from there before.

**The Chairman:** To follow up on that, are you telling me that when the agency does its analysis, whatever else it does, they will not give that to you?

**Mr. Killam:** They will not give us the analysis.

**The Chairman:** Does that not seem to be a very cost-inefficient way of carrying on? We are going to have two government agencies doing the same thing twice.

**Mr. Killam:** It is coming that way for the privacy considerations and the Charter considerations. You have heard Mr. Spreutels' comment that this legislation is very protective, and it is for exactly those reasons.

The Royal Canadian Mounted Police was involved in the discussions with regard to the buildup of this piece of legislation. I was at the table for most of those discussions in my prior job.

For those reasons, we feel it is a legally defensible system that protects the privacy of people. It requires a lot of us, yes, but that is the society we live in.

**Senator Fitzpatrick:** Commissioner, I know this is a difficult question to answer, too, but do you have any idea what business activities or companies this laundering process takes advantage of? For example, how much goes into publicly traded companies through the stock exchange? In turn, where does that lead with respect to regulatory requirements and policing stock exchange activities?

**Mr. Killam:** This goes back to the answer I began earlier. By the very nature of this activity, you do not know it. By the very fact that we do not have this centre in operation, we will never know it. The centre will be able to get some kind of information from the leads that may come in later on.

At the end of the day, the centre may be doing those kinds of investigations. There is no requirement right now. We have heard our colleagues from the CGAA. There are concerns about being part of the solution. It is not a police problem. It is society's problem. I happen to be paid full time to do this, but we all should be looking out for this.

**Le sénateur Tkachuk:** Auriez-vous suffisamment d'argent à votre budget si vous aviez besoin de plus de 297 personnes?

**Mr. Killam:** Il n'y a pas plus d'argent prévu pour l'enquête elle-même. Il est prévu un peu d'argent pour développer l'enquête une fois que nous avons reçu un rapport de l'agence. Ce rapport ou ces informations nous arriveront, mais n'auront aucune valeur juridique. Ce sera simplement des données de base. C'est ce que l'agence enverra à la police. Cela pourrait être simplement le nom de mon collègue ici et le fait qu'il a fait quelque chose à certaines banques. Il y a des tas d'autres choses qui se font à l'agence, mais que nous n'aurons pas. Ils arrivent à un certain niveau juridique, puis nous devons mener une enquête préliminaire pour nous permettre d'obtenir de l'agence l'ordre qui nous permet d'obtenir le reste du dossier. Nous avons beaucoup à faire lorsque nous recevons un rapport. Nous aurons un peu d'argent pour nous aider dans l'enquête pour effectuer cette partie de l'enquête qui est nouvelle. Nous n'obtenions pas ces indices avant.

**Le président:** Toujours là-dessus, êtes-vous en train de nous dire que lorsque l'agence fait son analyse, et tout le reste, elle ne vous donnera pas ces renseignements?

**Mr. Killam:** Elle ne nous donnera pas l'analyse.

**Le président:** Cela ne vous semble-t-il pas très contreproductif? Nous allons nous retrouver avec deux organismes gouvernementaux qui feront la même chose deux fois.

**Mr. Killam:** Ce sont les considérations liées au respect de la vie privée et à la Charte qui imposent cela. Vous avez entendu ce qu'a dit M. Spreutels, à savoir que ce projet de loi assure une grande protection, et c'est exactement la raison.

La Gendarmerie royale du Canada a participé aux discussions durant la préparation de ce projet de loi. J'ai participé à la majorité de ces discussions dans mes fonctions antérieures.

C'est la raison pour laquelle nous estimons que c'est un système juridiquement défendable, qui protège la vie privée des gens. Cela nécessite beaucoup de main-d'œuvre, certes, mais c'est le genre de société dans laquelle nous vivons.

**Le sénateur Fitzpatrick:** Monsieur le commissaire, je sais que c'est une question difficile, aussi, mais avez-vous une idée du genre d'activités commerciales ou d'entreprises dont profite ce système de blanchiment d'argent? Par exemple, combien passe par des sociétés cotées en bourse? D'autre part, où cela mène-t-il pour ce qui est de la réglementation et de la surveillance de l'activité boursière?

**Mr. Killam:** Cela me ramène à la réponse que je donnais tout à l'heure. De par la nature même de cette activité, on ne le sait pas. Parce que ce centre n'existe pas, nous ne le saurons jamais. Le centre permettra d'obtenir certains types de renseignements grâce aux indices qui pourront lui parvenir.

En fin de compte, le centre fera peut-être ce genre d'enquêtes. Ce n'est pas nécessaire maintenant. Nous avons entendu nos collègues du CGAC. Ils s'inquiètent de faire partie de la solution. Ce n'est pas un problème de police. C'est un problème de société. Il se trouve que je suis payé à plein temps pour m'occuper de cela, mais nous devrions tous apporter notre contribution.

This bill would provide a standard expectation that people put that information into the centre. That information will come in. In the report to Parliament that is required, you will see more information, probably in a closed setting.

**Senator Fitzpatrick:** My next question is unrelated. What is your opinion with respect to phasing out \$1,000 bills? Will that have a real impact on money laundering activity?

**Mr. Killam:** That would have an impact. Very few countries have denominations of that size. I am in favour of stopping that production. Such bills can be concealed more easily and be carried internationally. The largest denomination in the United States is \$100. Even though our dollar is worth less, we still experience many smuggling cases where \$1,000 bills are used.

**Senator Fitzpatrick:** These \$1,000 bills can be smuggled out of the country. Then they come back into publicly traded companies through the stock exchange and can penetrate industry in that way?

**Mr. Killam:** Absolutely.

**Senator Kroft:** I will ask a general question that, I warn you in advance, calls for an opinion. We all understand that, to achieve a sound piece of legislation, a balancing act is required between solving the problem and protecting citizens' rights. Let me put this on a scale of "toughness." I am asking your opinion as amongst yourselves and I would be surprised if you do not have a sense of this from your own conversations. As an overall observation, would you say that the drafters of this legislation, in terms of toughness, have it too tough, too easy or just about right?

**Mr. Killam:** I was involved in the drafting and I happen to be a legally trained police officer. I can understand the legal issues and I think this is a good balance.

In Canada we do have requirements that are tough. We do have stringent privacy requirements. We have a charter to protect citizens, rightfully so. I think this bill works. It makes our work harder but that is the price of living in Canada and I am proud to be here. I do not mind being required to be involved in these activities. Sure, it will be tough and it would be easier if no agency were involved, but this is the way things should be.

**Senator Kelleher:** I see this as essentially criminal legislation. The object of the bill is to deal with criminal matters and the proceeds of crime. Therefore, I am a little surprised that the reporting mechanism is through the Minister of Finance. I am somewhat prejudiced, of course. I would have thought a better reporting mechanism would have been through the Solicitor General. What is your feeling on the reporting mechanism?

**Mr. Killam:** This was the subject of many discussions. It boiled down to the fact that the centre should not be in the police, even though its administration would be much easier.

**Senator Kelleher:** I am not asking that.

Ce projet de loi permettrait de s'attendre à ce que les gens communiquent ces renseignements au centre. Ces informations seront données. Dans le rapport au Parlement qui est prévu, vous trouverez davantage de renseignements, probablement communiqués à huis clos.

**Le sénateur Fitzpatrick:** Ma question suivante n'a rien à voir avec cela. Que pensez-vous d'éliminer les billets de banque de 1 000 \$? Cela aura-t-il une véritable incidence sur les activités de blanchiment d'argent?

**M. Killam:** Cela aura un effet. Il y a très peu de pays qui ont des coupures d'une telle valeur. Je pense qu'il sera en effet bon d'arrêter de les émettre. De tels billets sont plus faciles à cacher et à transporter d'un pays à l'autre. La plus grosse coupure aux États-Unis est 100 \$. Même si notre dollar vaut moins, il y a beaucoup de cas de contrebande où l'on utilise des billets de 1 000 \$.

**Le sénateur Fitzpatrick:** Ces billets de 1 000 \$ peuvent sortir du pays en contrebande. Ils reviennent dans des sociétés cotées en bourse et peuvent ainsi pénétrer l'industrie?

**M. Killam:** Tout à fait.

**Le sénateur Kroft:** Je vais vous poser une question générale qui, je vous préviens à l'avance, est une question d'opinion. Nous comprenons tous que pour parvenir à un bon projet de loi, il faut parvenir à un certain équilibre entre régler le problème et protéger les droits des citoyens. Pour ce qui est de la rigueur de ce projet de loi, j'aimerais savoir si, entre vous, vous estimatez que les rédacteurs ont produit un projet de loi trop vigoureux, pas assez ou juste bien?

**M. Killam:** J'ai participé à la rédaction, et il se trouve que je suis un agent de police ayant une formation juridique. Je comprends les problèmes juridiques, et je crois que nous avons réalisé là un bon équilibre.

Au Canada, il y a des lois qui sont très strictes. Nous avons par exemple des exigences strictes en matière de respect de la vie privée. Nous avons une Charte pour protéger les citoyens, et c'est bien. J'estime que ce projet de loi réalise un juste équilibre. Cela nous complique un peu les choses, mais c'est le prix qu'il faut payer pour vivre au Canada, et je suis fier d'y vivre. Je ne vois pas d'inconvénient à être obligé de m'occuper de ces activités. Certes, ce sera difficile, et il serait plus facile qu'il n'y ait pas d'organisme semblable, mais c'est ce qu'il fallait faire.

**Le sénateur Kelleher:** Je considère cela essentiellement comme une loi sur le crime. Il s'agit de traiter traités d'affaires criminelles et des produits du crime. C'est pourquoi je suis un peu surpris que le mécanisme de rapport passe par le ministre des Finances. J'ai évidemment quelques préjugés. J'aurais pensé qu'il était préférable que cela passe par le solliciteur général. Que pensez-vous du mécanisme de rapport?

**M. Killam:** Cela a fait l'objet de nombreuses discussions. L'idée est que le centre ne doit pas faire partie de la police, même si son administration en serait considérablement facilitée.

**Le sénateur Kelleher:** Ce n'est pas ce que je demande.

**Mr. Killam:** I know, but by the same reason, the RCMP reports to the Solicitor General and has a close relationship with that ministry. In our view, the same charter concerns that arise with the police would arise with the Solicitor General. Quite frankly, it is an amendment to the old Proceeds of Crime (money laundering) Act, which was the responsibility of the Department of Finance. This is just an extension of or an amendment to that act. It stays with the same department. We did have that discussion.

**Senator Tkachuk:** I have a question on a clause that has bothered us a lot and it deals with your relationship with the actual agency. If a file comes in and an investigation is begun, would you be involved from the beginning? Not at all? The centre will speak to no police officer until the file is actually referred to the police?

**Mr. Killam:** The act prohibits the agency from such disclosure to anyone. That is because of the charter protection. Eventually, if a case comes to the threshold where it should be reported, we will deal with that, but it will have been sifted and filtered by then.

To better understand it, we have put these charts on the wall to show what this agency will do for us.

**Mr. Goulet:** Under the existing act, provisions are made to allow access to government databases. Depending on how that works out, we could have access to the actual CPIC system, the Canadian Police Information Centre system.

**Senator Tkachuk:** Does that show criminal records?

**Mr. Goulet:** That is right. We would not be involved in the actual investigation.

We have a chart that shows a “wagon circle.” This concept was borrowed from my friends at the Financial Crimes Center in the United States. A sanitized case is shown with colour coding. Yellow is used for actual transactions. Pink denotes business names. Brown denotes account numbers.

The data would be considered and a link analysis would be done. Based on the disclosure, we would investigate and build up our evidence, hoping for sufficient grounds to obtain a court order, a production order, and then we would attend to the agency. In our view of the world, the agency can produce this kind of report at the end of the day.

As you can see, if you look at the number of transactions, it is an onerous task. We have been asked in the past whether there is an ability to handle this volume of information. Our answer to that is yes. There is artificial intelligence, which is what produced these particular charts for the sake of demonstration.

**Mr. Killam:** That is what we expect to come out of this agency. In other words, now we make it a piece of information that goes all across the country. It comes in on a voluntary basis, with no

**M. Killam:** Je sais, mais pour la même raison la GRC fait rapport au vérificateur général et a des liens très étroits avec ce ministère. À notre avis, les préoccupations qui se posent au niveau de la charte en ce qui a trait à la police se posent également en ce qui a trait au solliciteur général. Franchement, c'est un amendement à l'ancienne Loi sur le recyclage des produits de la criminalité, qui relevait du ministère des Finances. Il s'agit simplement d'une prolongation ou en fait d'un amendement de cette loi. Cela relève toujours du même ministère. Nous avons déjà discuté de la question.

**Le sénateur Tkachuk:** J'aimerais poser une question sur une disposition qui nous a beaucoup inquiétés; cela porte sur votre lien avec l'agence. Si un dossier est présenté et qu'on lance une enquête, participerez-vous à ces activités dès le début? Pas du tout? Le centre ne sera en contact avec aucun policier tant que le dossier ne sera pas renvoyé à la police?

**M. Killam:** La loi interdit à l'agence de divulguer ces renseignements à quiconque. C'est une protection assurée par la Charte des droits. Lorsqu'un dossier a été constitué et qu'il faut faire rapport, nous nous occuperons de la question, mais à ce moment-là tout aura été étudié en détail.

Pour mieux comprendre, nous avons affiché au mur ces tableaux pour montrer ce que cette agence fera pour nous.

**M. Goulet:** Aux termes de la loi actuelle, des dispositions prévoient l'accès aux banques de données du gouvernement. Selon la façon dont tout cela fonctionnera, nous pourrions avoir accès au CIPC, le Centre d'information de la police canadienne.

**Le sénateur Tkachuk:** Est-ce qu'on y retrouve les casiers judiciaires?

**M. Goulet:** Oui. Nous ne participerions pas à l'enquête.

Nous avons une affiche qui montre un encerclement. Ce concept a été emprunté à mes amis au Financial Crimes Center des États-Unis. Un dossier épuré est indiqué en fonction d'un guide de couleur. Le jaune est utilisé pour les transactions, le rose pour les noms d'entreprises et le brun pour les numéros de compte.

Les données seraient étudiées, et on procéderait à une analyse des liens. Puis, selon ce que nous aurions appris, nous pourrions passer à une enquête et préparer les éléments de preuve, espérant avoir suffisamment de raisons pour obtenir une ordonnance du tribunal, une ordonnance de produire les documents, puis nous communiquerions avec l'agence. À notre avis, l'agence peut produire ce genre de rapport.

Comme vous pouvez le voir, si vous étudiez le nombre de transactions, c'est une tâche qui n'est pas facile. On nous a demandé par le passé s'il était possible de composer avec un tel volume de renseignements. La réponse est oui. Il existe des systèmes d'intelligence artificielle, et c'est ce qui nous a permis en fait de produire ces tableaux pour mieux vous expliquer la situation.

**M. Killam:** C'est ce à quoi nous nous attendons de l'agence. En d'autres termes, cela veut dire qu'un renseignement pourra être transmis dans tout le pays. Ces renseignements sont offerts

real standard, just what may come through our relationships with the financial industry. As some of the earlier witnesses said, there are varying degrees of commitment to that and varying degrees of understanding and ethics and so on.

There is a picture out there, and we just get that one little piece of the puzzle. That is what I was trying to talk about before. This agency should be able to pull those pieces of the puzzle together to get a better picture. You might not get the whole puzzle, but when that piece comes to us, it may be a good part, and we may be able to do something with it. The best way I can visualize it is that they are bringing a lot of the pieces of the puzzle together at that agency.

**Senator Tkachuk:** It would not normally be the practice of the police, of course, to release names of people who are simply being investigated but who have not been accused of anything.

**Mr. Killam:** No.

**Senator Tkachuk:** Yet it happens.

**Mr. Killam:** It has happened in the past. It is not normal practice.

**Senator Tkachuk:** It does happen quite a bit, actually.

**Mr. Killam:** We attempt not to. It is certainly not our policy to do that.

**Senator Tkachuk:** I understand that, but it does happen.

**Mr. Killam:** Absolutely.

**Senator Tkachuk:** It happens on a fairly regular basis that people are being investigated and somehow it gets in the paper. Some reporter finds out. Why do you think that will not happen at the agency? Are they better people?

**Mr. Killam:** I just do not believe the same kinds of investigation will take place. My understanding of the way the agency will work is that it will be in an office; it will be done in more of a closed way, with privacy protections.

**Senator Tkachuk:** We live in Ottawa, where reporters and bureaucrats hang around together at cocktail parties, go out for dinner, talk. Let us say a nice, juicy name comes across the desk; the reporter might be interested in that, right? Some teller at a bank sends to the agency a piece of information with a name attached and it happens to be the name of a prominent person — someone people are interested in reading about — and even though that person has not been doing anything, it is possible that it would just happen to leak to a reporter. That could happen, and it will happen.

**Mr. Killam:** Absolutely, it is possible.

**The Chairman:** It is a pleasure to welcome, from the Office of the Privacy Commissioner of Canada, Mr. Bruce Phillips, the

volontairement, et aucune norme n'est établie; c'est simplement ce qui découle en fait des rapports avec le secteur financier. Comme certains des témoins l'ont déjà dit, tout le monde ne voit pas les choses du même oeil et tout le monde ne comprend pas la question de la même façon ou a le même code déontologique, et cetera.

C'est la situation, et cela nous donne une petite idée de ce qui se passe. C'est ce que j'essayais de vous dire plus tôt. Cette agence devrait être en mesure de ramasser tous les petits morceaux pour avoir une meilleure idée de la situation. Vous ne saurez peut-être pas tout, mais lorsque nous obtenons un élément, c'est peut-être un élément important, et nous pourrons peut-être accomplir quelque chose. La meilleure façon à mon avis de décrire la situation est de dire qu'il y a un casse-tête et que cette agence mettra tous les morceaux ensemble.

**Le sénateur Tkachuk:** Normalement, évidemment, la police ne communiquerait pas le nom de personnes qui font simplement l'objet d'une enquête, mais qui n'ont pas encore été accusées de quoi que ce soit.

**M. Killam:** Non.

**Le sénateur Tkachuk:** Mais cela se produit.

**M. Killam:** Cela s'est produit par le passé. Mais ce n'est pas chose courante.

**Le sénateur Tkachuk:** Mais enfin cela se produit assez souvent.

**M. Killam:** Nous essayons d'éviter ce genre de chose. Ce n'est certainement pas notre habitude de le faire.

**Le sénateur Tkachuk:** Je le sais, mais cela se produit quand même.

**M. Killam:** C'est exact.

**Le sénateur Tkachuk:** Il arrive assez souvent que des gens font l'objet d'une enquête et que l'on retrouve ces renseignements dans les journaux. Un journaliste découvre ce fait. Pourquoi pensez-vous que le problème ne se posera pas à l'agence? S'agit-il de meilleurs employés?

**M. Killam:** C'est simplement que je ne crois pas qu'on procédera au même type d'enquêtes. J'ai cru comprendre que l'agence fera ses travaux dans des bureaux; ce sera plus à huis clos, afin de protéger la confidentialité.

**Le sénateur Tkachuk:** Nous vivons à Ottawa, où les journalistes et fonctionnaires se rencontrent à des soirées, vont souper ensemble, parlent. Supposons qu'un nom très intéressant est mentionné; le journaliste pourrait être intéressé, n'est-ce pas? Un préposé à une banque envoie à l'agence un renseignement qui mentionne un nom, le nom d'une personne assez bien connue — une personne dont on aime bien entendre parler — et même si elle n'a rien fait, il est possible qu'un journaliste en entende parler. Cela pourrait se produire et cela se produira.

**M. Killam:** C'est parfaitement possible.

**Le président:** Nous sommes heureux d'accueillir, du Bureau du commissaire à la protection de la vie privée du Canada, M.

Privacy Commissioner. Mr. Phillips informs me that he does have an opening statement, and then senators may ask questions.

**Mr. Bruce Phillips, Privacy Commissioner, Office of the Privacy Commissioner of Canada:** Senators, attending with me today are Julien Delisle, who is the executive director in my office, and two of our legal staff, Stuart Bloomfield and Martine Nantel.

The first thing I want to say is that this is quite a piece of legislation. It does seem to me to be breaking new ground in the sense of the amount of personal information that the state is prepared to demand of its citizens.

**The Chairman:** When you say it is "quite a piece of legislation," do you mean it quite good or quite bad?

**Mr. Phillips:** That is a judgment for you to make, although I do have some observations about specific problems with it.

**The Chairman:** I am just kidding.

**Mr. Phillips:** You might catch me a little bit later on.

It has the potential and the likelihood of placing a very substantial proportion of the population under what amounts to a more or less constant form of surveillance. Given the possibilities, and owing to the very broad information-gathering authorities of having essentially detailed life profiles constructed of a great many Canadian citizens, I think it is worthwhile to bring to this committee's attention the very obvious concern that Canadians at large have with this kind of activity, especially given our recent experience with a comprehensive database at the Department of Human Resources, which, so far, has generated no fewer than 50,000 demands by Canadians for access to those records. It is a matter of some public concern, as well as having importance as a piece of legislation.

It is for this committee to decide whether the problem defined by the sponsors of this bill is sufficiently severe to warrant the kind of information gathering that is made possible by the bill. I appreciate that money laundering is an important issue, but I must be concerned about the impact on the privacy of Canadians.

We have here a proposal to collect information on uncountable numbers of Canadians, largely without their consent when you get beyond the prescribed reporting requirements, largely without their knowledge and, so far as we are concerned after examining the bill in its present state, with no real right of access to those records. Essentially, therefore, it vitiates the rights that are contained in the existing Privacy Act.

I will sum up our first objections regarding what we consider to be vagueness, ambiguity and lack of precision. Banks, trust companies, insurance companies, credit unions, investment counsellors, other organizations providing financial services and even casinos are being required to report "every financial transaction" where there are, according to the bill, "reasonable

Bruce Phillips, le commissaire. M. Phillips m'a dit qu'il désire présenter des commentaires liminaires avant la période des questions.

**M. Bruce Phillips, commissaire, Bureau du commissaire à la protection de la vie privée du Canada:** Honorables sénateurs, je suis accompagné aujourd'hui de Julien Delisle, directeur administratif de mon bureau, et de deux membres de notre équipe de conseillers juridiques, Stuart Bloomfield et Martine Nantel.

J'aimerais tout d'abord dire qu'il s'agit de tout un projet de loi. Il me semble qu'il crée un précédent quant à la quantité de renseignements personnels que l'État est préparé à exiger de ses citoyens.

**Le président:** Quand vous dites qu'il s'agit de tout un projet de loi, est-ce un commentaire négatif ou positif?

**Mr. Phillips:** C'est à vous qu'il appartient de décider, quoique j'ai des commentaires à faire sur les problèmes particuliers qui entourent cette mesure législative.

**Le président:** Je rigolais.

**Mr. Phillips:** Vous pourrez me poser la question tout à l'heure.

Cette mesure législative pourrait placer une bonne partie de la population canadienne sous une surveillance pratiquement constante. Ainsi, et puisque le projet de loi semble autoriser l'établissement de profils très détaillés d'un grand nombre de Canadiens, je crois qu'il importe d'attirer l'attention du comité sur les préoccupations que les simples Canadiens ont à l'égard de ce genre de pouvoir, tout particulièrement compte tenu de l'expérience que nous avons récemment eue avec une base de données très complète du ministère du Développement des ressources humaines, qui, à ce jour, a suscité pas moins de 50 000 demandes d'accès aux dossiers de la part des Canadiens. Cela préoccupe le public, et cela crée un précédent important.

Il appartient à votre comité de décider si le problème défini par les parrains du projet de loi est suffisamment grave pour en fait justifier le genre de collecte de renseignements rendues possible par ce projet de loi. Je sais que le recyclage financier est une question importante, mais je dois m'inquiéter de l'impact de cette mesure législative sur la protection de la vie privée des Canadiens.

Nous sommes saisis d'une proposition visant à autoriser la collecte de renseignements sur un nombre illimité de Canadiens, principalement sans leur consentement, une fois que vous avez franchi les étapes établies au chapitre des exigences d'établissement de rapports, largement sans qu'ils soient au courant de la situation, et, après avoir étudié le libellé actuel du projet de loi, nous voulons ajouter que tout cela se fera vraiment sans que les citoyens aient accès à ces dossiers. Tout compte fait, ces propositions viennent les droits contenus dans la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Je résumerai tout d'abord nos préoccupations à l'égard de ce que nous jugeons être des dispositions vagues et ambiguës. Les banques, sociétés de fiducie, sociétés d'assurance, caisses de crédit, conseillers en placement, et autres organismes offrant des services financiers, et même les casinos, sont tenus de présenter des rapports sur «toutes les transactions financières» pour

grounds to suspect that the transaction is related to the commission of a money laundering offence." What are these reasonable grounds? We do not know. They are not part of the proposed legislation. The bill requires businesses and individuals to make subjective and possibly speculative assessments of the character and activities of their clients without providing the statutory or regulatory guidance about what constitutes reasonable grounds.

In fact, you could argue that this legislation encourages excessive reporting of personal information. Given that organizations and individuals required to report suspicious transactions can be fined as much as \$500,000 and imprisoned for up to six months, it seems to me that reporting organizations will be very likely to err on the side of submitting too much rather than too little. Further, the lack of clear definitions of "reasonable grounds" and "suspicious transactions" invites excessive reporting and increases the likelihood that innocent citizens will have their privacy invaded. The point must be made again and again that the vast majority of persons who will be captured in this immense collection of information will be innocent people.

The observations of Mr. Seeto of the Department of Finance were very interesting. In trying to weigh the value of the information from an investigative or evidentiary point of view with the amount being collected, he tells us that, in Belgium, which apparently is one of the few places where there are any comprehensive statistics, 24,000 suspicious transactions were reported in the six-year period from 1993 to 1999. Of those 24,000 reports, 1,400 went to judicial authorities and 117 convictions were registered. I think the argument that must be posed and that the Senate must consider is whether the cure here is not a little worse than the disease.

Where the objective criteria do exist that trigger mandatory reporting, such as two or more transactions on the same day totalling \$10,000 or more in cash, although I am no expert, I would respectfully suggest that this will result in the collection of information about a very large number of people. There are discussions about the thresholds here, and although that gets a bit beyond my brief, it does seem to me they are very low.

The organizations required to collect and report this information will send it to the Financial Transactions and Reports Analysis Centre without the client's knowledge or consent on the basis of these yet undefined suspicions. In some cases, this information will never be used for criminal purposes. It is our belief that without convincing evidence that notification of purpose — that is, telling the client why the information is being collected — would seriously undermine the criminal investigation process, people's rights to be informed should not be abrogated in this way.

Paragraph 54(b) of the bill provides that the centre may collect personal information "relevant to money laundering activities." Again, as in the case of "reasonable grounds," the legislation does

lesquelles il existe, conformément au projet de loi, «des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles sont liées à la perpétration d'une infraction de recyclage des produits de la criminalité». Qu'entend-on par motifs raisonnables? Nous ne le savons pas. Ce n'est pas défini dans le projet de loi. Le projet de loi demande aux entreprises et aux individus d'évaluer, de façon subjective, et peut-être même spéculative, le caractère de leurs clients et la nature de leurs activités sans établir dans la mesure législative ou par règlement ce qu'on entend par motifs raisonnables.

En fait, vous pourriez dire que cette mesure législative encourage la présentation excessive de données personnelles. Puisque les organisations et les particuliers qui sont tenus de faire rapport de ces transactions douteuses peuvent recevoir des amendes pouvant s'élever jusqu'à 500 000 \$ et être emprisonnés pendant des périodes pouvant aller jusqu'à six mois, il me semble qu'ils seront plutôt portés à fournir beaucoup plus de renseignements que pas assez. De plus, puisqu'on n'a pas défini vraiment ce qu'on entend par «motifs raisonnables» et «opérations douteuses», on invite ainsi la présentation de rapports excessifs et on augmente les risques que des citoyens innocents voient des détails de leur vie privée ainsi divulgués. Il faut répéter encore une fois que la grande majorité de ceux qui seront visés par cet énorme système de collecte de renseignements seront innocents.

Les commentaires de M. Seeto, du ministère des Finances, étaient fort intéressants. En essayant d'assurer la pondération entre la valeur des renseignements du point de vue de la preuve ou de l'enquête et la quantité de renseignements ainsi recueillis, il nous dit qu'en Belgique, qui est apparemment un des rares endroits où il existe des statistiques détaillées, 24 000 opérations douteuses ont fait l'objet d'un rapport entre 1993 et 1999. Sur ces 24 000 rapports, 1 400 ont été renvoyés aux autorités judiciaires et 117 condamnations ont été obtenues. Je crois que l'argument qu'il faut présenter, un argument que le Sénat doit étudier, c'est qu'il faut se demander si la solution n'est pas un petit peu pire que le problème.

Lorsqu'il existe un critère objectif à l'égard de la présentation de rapports, comme deux opérations bancaires ou plus dans la même journée pour un total de 10 000 \$ ou plus comptant, même si je ne suis pas un expert, je crois personnellement que l'on collectera ainsi des renseignements sur un très grand nombre de gens. On discute des seuils, et même si ce n'est pas vraiment une question que j'aborde dans mon mémoire, il me semble que les seuils établis sont très bas.

Les organisations qui seront tenues de collecter ces données et d'en faire rapport feront parvenir ces renseignements au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières sans que le client le sache ou ait consenti à ce genre de choses, qui sont fondées sur des doutes qu'on n'a pas encore définis. Dans certains cas, ces renseignements ne seront jamais utilisés dans les affaires criminelles. À notre avis, si l'on peut démontrer qu'un avis — c'est-à-dire que le client sait pourquoi ces renseignements sont obtenus — pourrait vraiment nuire à l'enquête, il ne faudrait pas oublier de cette façon les droits du public d'être renseigné.

L'alinéa 54b) du projet de loi précise que le centre peut recueillir tout renseignement personnel «qu'il croit se rapporter à des activités de recyclage des produits de la criminalité». Encore

not attempt to define "relevant." Given that they have access to almost any database in the possession of the federal government, no matter where it is located, and access to databases of provincial governments and other sources as well, it would seem that the centre could amass information relating to such things as employment history, income, professional relationships and travel patterns, all of which could be considered relevant, in addition to the information provided by financial institutions and other organizations covered by the legislation.

This seems to me to be giving a licence to the centre to collect information for the compilation of comprehensive profiles of individual life and behaviour. Because of the lack of definitions and guidance in the legislation, we do not know whether the centre will collect this information. We think we need to specify the type of information that can be collected, as well as the possible sources of information, with a good deal more precision. We object to the breadth of the information the centre is mandated to collect and use. We believe that the types of information considered relevant to the proper assessment of whether a given transaction is suspicious, as well as the sources of those data elements, should be specified, preferably in the statute.

One of the fundamental principles underlying both the Privacy Act and the new Personal Information Protection and Electronic Documents Act is that organizations should collect only as much information as they need. The legislation needs limits placed around it.

The establishment of the centre as an agency at arm's length from the police, subject to the Privacy Act, or so we are told, is, I suppose, preferable to having the reporting organizations disclosing information directly to the police. However, the protection afforded by the Privacy Act, in my opinion, is largely illusory. The public's ability to lodge complaints and the commissioner's power to investigate complaints will be meaningless given the secrecy surrounding the collection of information by the centre. As a result of this secrecy, members of the public will not know what information is being collected about them, short of what is prescribed in the bill or that they may be being investigated. Citizens will not be able to use the Privacy Act or the Personal Information Protection and Electronic Documents Act to determine if information has been collected about them. Although in one part of the bill the centre is said to be expressly subject to the federal Privacy Act, we have been informed by officials connected with this operation that the centre will routinely deny access requests pursuant to section 16 or paragraph 22(1)(b) of the Privacy Act.

une fois, comme c'est le cas pour les «motifs raisonnables», le projet de loi n'essaie aucunement de définir ce qu'on entend par «renseignement qu'il croit se rapporter à». Puisque le centre a accès à pratiquement toutes les banques de données du gouvernement fédéral, peu importe où elles se trouvent, et aux banques de données des gouvernements provinciaux et à d'autres sources également, il semble qu'il pourrait recueillir des renseignements concernant des choses comme les antécédents professionnels, le revenu, les relations professionnelles et les déplacements, des renseignements qui devraient être tous jugés pertinents, en sus des renseignements fournis par les institutions financières ou d'autres organisations visées par la loi.

Le projet de loi me semble de cette façon donner au centre l'autorisation de recueillir des renseignements pour l'établissement de dossiers détaillés sur la vie et le comportement des Canadiens. Puisque l'on n'offre aucune définition et lignes directrices dans la mesure législative, nous ne savons pas si le centre recueillera en fait ces renseignements. Nous croyons qu'il faut préciser le genre de renseignements qui seront recueillis, ainsi que les autres sources possibles de renseignements, et ce, en plus amples détails. Nous nous opposons à toute la gamme de renseignements que le centre doit recueillir et utiliser. Nous sommes d'avis que le genre de renseignements qui seraient pertinents afin d'évaluer si une opération est douteuse, ainsi que toutes les sources de ces données, devraient être précisés, préféablement dans la loi.

Un des principes fondamentaux qui sous-tendent la Loi sur la protection des renseignements personnels et la nouvelle Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques, c'est que les organisations ne devraient collecter que les renseignements dont elles ont besoin. Cette mesure législative doit comporter des paramètres.

La création du centre comme organisme sans lien de dépendance à l'égard de la police, assujetti aux dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels, ou tout au moins c'est ce qu'on nous dit, est, je suppose, préférable à la divulgation directe des renseignements à la police de la part des organisations qui sont tenues de présenter des rapports. Cependant, la protection assurée par la Loi sur la protection des renseignements personnels est à mon avis largement illusoire. La capacité du public de présenter des plaintes et le pouvoir du commissaire de faire enquête sur ces plaintes ne voudront rien dire, compte tenu du caractère secret de la collecte des renseignements faite par le centre. En raison de ce caractère secret, le public ne saura pas quels renseignements on se procure sur lui, et il ne sera pas mis au courant de ce qui est prévu dans le projet de loi ou on ne dira pas aux citoyens simplement qu'ils font l'objet d'une enquête. Ils ne seront pas en mesure d'avoir recours à la Loi sur la protection des renseignements personnels ou à la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques pour savoir si on a recueilli des renseignements sur eux. Même si dans une disposition de la loi on dit que le centre est assujetti aux dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels, des fonctionnaires qui s'occupent de cette affaire nous ont dit que le centre refusera régulièrement les demandes présentées conformément à

Bill C-22 also amends the Personal Information Protection and Electronic Documents Act to include reporting organizations as organizations that can disclose information to the centre without consent and authorizes the centre to inform an organization that it cannot disclose the fact that it has sent information to the centre.

Without evidence of harm, access to personal information should not be denied to an individual as a matter of routine or a matter of course. At a minimum, individuals should have access to the information collected by the centre as a matter of statutory right if they have not been subject to a criminal investigation as a result of that collection.

Clause 55 of this bill authorizes the centre to disclose designated information to law enforcement organizations, the Canada Customs and Revenue Agency and other bodies without warrant. However, subclause 55(7) of the same bill gives the minister the authority to add to this any other similar information that may be prescribed. That poses the risk that the centre could simply become a conduit through which other information could be channelled to law enforcement bodies, circumventing the controls normally applied to the collection of evidence in criminal investigations.

In summary, therefore, our problems boil down to four. There is the lack of statutory or regulatory guidance about what constitutes reasonable grounds and suspicious transactions. These terms should be defined in the legislation or regulations, not in guidelines developed on an ad hoc basis between the centre and interested parties. If these terms are defined in regulations, the committee should have an opportunity to review them.

There is the scope and the quantity of the information the centre is authorized to collect and the potentially very large number of citizens that will be under surveillance. Terms such as "relevant information" and "law enforcement" must be defined in the legislation or in regulations, and the number of individuals about whom information is collected should be kept to a bare minimum.

Above all, citizens should be able to use their access rights under the Privacy Act or under the Personal Information Protection and Electronic Documents Act, unless it can be clearly demonstrated that informing them that information may be sent to the centre or that giving them a right of access would jeopardize the intent of the legislation.

Finally, we are concerned about the possibility that the information provided to law enforcement bodies will be expanded. That must be kept to a minimum.

l'article 16 ou à l'alinéa 22(1)b) de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Le projet de loi C-22 modifie également la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques pour inclure les organisations chargées de présenter des rapports dans la liste des organisations qui peuvent divulguer des renseignements au centre sans consentement, et autorise le centre à informer une organisation qu'elle ne peut divulguer le fait qu'elle a fait parvenir des renseignements au centre.

En l'absence de preuve de préjudice, l'accès aux renseignements personnels ne devrait pas être refusé à un particulier sans motif raisonnable. Tout au moins, les particuliers devraient avoir accès aux renseignements recueillis par le centre, parce qu'il s'agit d'un droit accordé par la loi, surtout s'ils n'ont pas fait l'objet d'une enquête au criminel à la suite de la collecte de ces renseignements.

L'article 55 du projet de loi autorise le centre à communiquer les renseignements désignés aux forces de l'ordre, à l'Agence des douanes et du revenu du Canada et à d'autres organismes sans mandat spécial. Cependant, le paragraphe 55(7) du même projet de loi autorise le ministre à ajouter à la liste des renseignements désignés tout autre renseignement analogue désigné par règlement. Il se pourrait donc que le centre devienne simplement un mécanisme par lequel d'autres renseignements pourraient être communiqués aux organismes de maintien de l'ordre, contournant ainsi les contrôles normalement appliqués à la collecte de preuves dans les enquêtes pénales.

Ainsi, ce projet de loi présente quatre grands problèmes. Il n'existe aucune ligne directrice réglementaire ou statutaire quant à ce qu'on entend par motif raisonnable et opération douteuse. Ces termes devraient être définis dans la mesure législative ou dans les règlements, et non pas dans les lignes directrices adoptées à la suite de consultations tenues avec le centre et les parties intéressées. Si ces termes sont définis dans les règlements, le comité devrait tout au moins avoir une occasion d'étudier ces définitions.

L'ampleur et la quantité des renseignements que le centre est autorisé à recueillir et le nombre potentiellement très élevé des citoyens qui seront surveillés nous préoccupent également. Des termes comme «renseignement pertinent» et «application de la loi» peuvent être définis dans la loi ou dans les règlements, et le nombre de particuliers sur lesquels on se procurera des renseignements devrait être maintenu au plus strict minimum.

Les citoyens devraient absolument pouvoir avoir recours à leur droit d'accès conformément à la Loi sur la protection des renseignements personnels ou à la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques, à moins que l'on ne puisse démontrer très clairement que le fait de les informer que des renseignements pourraient être communiqués au centre ou de leur donner accès à ces renseignements irait à l'encontre de l'objectif visé par la mesure législative.

Enfin, nous craignons que la liste des renseignements qui peuvent être communiqués aux autorités de police ne puisse être élargie. Il faudrait limiter le type de renseignements fournis.

In a Supreme Court majority decision respecting privacy and law enforcement, Mr. Justice La Forest stated:

The restraints imposed on government to pry into the lives of the citizen go to the essence of a democratic state....where privacy is outweighed by other societal claims, there must be clear rules setting forth the conditions in which it can be violated. This is especially true of law enforcement, which involves the freedom of the subject.

I am asking you today to take this under advisement to ensure that Bill C-22 does contain clear rules. If you feel that this legislation is needed, then I urge you to ensure that it contains definitions and rules that will minimize the intrusiveness of the legislation.

I should like to add one footnote to that. One of the basic principles under the Privacy Act is that we have, as individual Canadians, the right of access to information the government holds about us. The Office of the Privacy Commissioner of Canada is established to investigate complaints in cases of denial of access. The normal process for us is to look at the documents concerned, make a judgment and offer recommendation to the relevant department. If the recommendation is not accepted, if it happens to be a failure of disclosure, we do have the right to go to court on behalf of the complainant. As we see this bill, we do not have that right. We can look at the information, but the bill, as nearly as we have observed, stipulates that there will be no disclosure by a court of any document contained in the centre unless it meets certain conditions that are contained in the bill. They certainly do not include a recommendation from the Privacy Act. We get a sense from this bill that the judge would be required to say, "I am sorry, because this bill overrides the Privacy Act I cannot entertain an application to the court for disclosure of the document."

**The Chairman:** This committee obviously has a dilemma, because we are informed that there is a great deal of criminal activity going on and something should be done about that. On the other hand, do you give law officers licence to do whatever they want? I do not pretend to know the answer. I do know, however, that the trend seems to be changing a little. Do you remember the famous Miranda rules, where even if a guy had a smoking gun you would not touch him until you had read him his rights? Apparently that procedure is now under fire and it looks like it will be changed. You pose a difficult dilemma, I think.

**Senator Kelleher:** Prior to your presentation to us, would the Department of Finance and the drafters of this bill have been aware of the views that you just recited to us?

Dans une décision majoritaire de la Cour suprême du Canada à l'égard de la protection de la vie privée et de l'application de la loi, le juge La Forest a dit:

L'interdiction qui est faite au gouvernement de s'intéresser de trop près à la vie des citoyens touche à l'essence même de l'État démocratique [...] Il faut empêcher les atteintes au droit à la vie privée et, lorsque d'autres exigences de la société l'emportent sur ce droit, il doit y avoir des règles claires qui énoncent les conditions dans lesquelles il peut être enfreint. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne l'application de la loi, qui met en cause la liberté du sujet.

Je vous demande aujourd'hui de vous pencher sur ces commentaires afin d'assurer que le projet de loi C-22 comporte des règles claires. Si vous êtes d'avis que cette loi est nécessaire, je vous exhorte alors à assurer qu'elle comporte des définitions et des paramètres qui minimiseront l'empêtement de cette mesure sur la vie privée.

J'aimerais ajouter un commentaire. Un des principes fondamentaux sur lesquels est fondée la Loi sur la protection des renseignements personnels est que nous avons, à titre de particuliers et de Canadiens, le droit d'avoir accès aux renseignements que le gouvernement possède sur nous. Le Bureau du commissaire à la protection de la vie privée du Canada a été constitué pour enquêter sur les plaintes en cas de refus d'accès. Le processus normal est que nous étudions les documents visés, nous nous prononçons et offrons des recommandations au ministère touché. Si la recommandation n'est pas acceptée, et s'il s'agit d'un cas où on a refusé toute divulgation, nous avons le droit de saisir les tribunaux de l'affaire au nom du plaignant. Selon ce projet de loi, nous n'avons plus ce droit. Nous pouvons étudier les renseignements, et le projet de loi, comme nous l'avons déjà indiqué clairement, stipule qu'il n'y aura aucune divulgation par un tribunal de documents contenus dans les banques de données du centre à moins que cela ne respecte certains paramètres établis dans le projet de loi. Cela n'inclut certainement pas une recommandation conformément à la Loi sur la protection des renseignements personnels. D'après ce projet de loi, on a l'impression que le juge devrait dire: «Désolé, mais ce projet de loi a préséance sur la Loi sur la protection des renseignements personnels et je ne peux pas accepter une demande visant la divulgation du document.»

**Le président:** Le comité a clairement un dilemme, parce qu'on nous a dit qu'il y a beaucoup d'activités criminelles qui se déroulent et qu'il faut faire quelque chose à cet égard. D'un autre côté, voulez-vous donner aux policiers le droit de faire ce que bon leur semble? Je ne prétends pas connaître la réponse à cette question. Cependant je sais que la tendance semble changer quelque peu. Vous souvenez-vous des fameuses règles de Miranda, selon lesquelles même si un type a à la main une arme dont il vient de se servir vous ne pouvez pas lui toucher tant que vous ne lui avez pas fait lecture de ses droits? Apparemment cette procédure est actuellement contestée, et il semblerait qu'elle sera modifiée. Vous nous présentez un gros dilemme, je crois.

**Le sénateur Kelleher:** Avez-vous fait part au ministère des Finances et aux rédacteurs du projet de loi de vos préoccupations avant de vous adresser à notre comité?

**Mr. Phillips:** Indeed they are, yes. We have conveyed these views to the department.

**Senator Kelleher:** Obviously it has not had too much effect upon them.

**Mr. Phillips:** I would not say it has had no effect, but it has had very little. Originally, this bill would have denied the Privacy Commissioner the right even to see any of these documents. They have amended it to that extent. However, the ability of the commissioner to function as an ombudsperson and to make recommendations to the centre is really vitiated by our inability to bring any relief to a complainant we feel has a just complaint.

**Senator Kelleher:** Were you made an interested party to the drafting process? Were you asked for your views on this legislation?

**Mr. Phillips:** Yes, senator. A consultation document issued early on in this process was sent to us, among many interested parties, and we conveyed our views back to the department in response to that consultation document. We have had meetings with the Department of Finance. We have put our views on record.

**Senator Kelleher:** Have you offered any specific drafting to alleviate some of your concerns?

**Mr. Phillips:** No, not specific. I do not feel it is the proper business of my office to be writing regulations or writing statute law. We are not qualified to do that. However, we think we know what it should not be doing.

**Senator Kelleher:** If this committee wanted further and more detailed assistance from you with respect to possible amendments, would you be able to provide that for us?

**Mr. Phillips:** We would certainly try to help, yes. You are far better equipped in that respect. You have legislative counsel and experts of that nature available to you. We would certainly be happy to look at any amendment proposed and give you our opinion of its effect on the totality of the legislation.

**Senator Furey:** Most of my concerns were addressed in your presentation, but I want to recap two of those. Commissioner, you indicated that in the first instance you would prefer to see clients notified that they were being investigated at the investigative stage, unless there was compelling evidence to show that it would interfere with the investigation. Is that correct?

**Mr. Phillips:** That is correct.

**Senator Furey:** The second part of my question is that once an investigation has been conducted and a client is deemed to be innocent, that party should be notified. Is that correct?

**Mr. Phillips:** I did not specifically say that, but it is not a bad idea. What I am arguing for here is a bit more transparency in this process. If it is deemed necessary for them to collect all this information, you know as well as I do that the vast majority of transactions will be found completely innocent and lawful. One analogy is the police R.I.D.E. program. It operates on a statistical assumption that, if you stop 100 cars on Christmas Eve, a certain

**M. Phillips:** Oui. Nous avons communiqué ces opinions au ministère.

**Le sénateur Kelleher:** Cela ne les a manifestement pas trop influencés.

**Mr. Phillips:** Je ne dirais pas que cela n'a pas eu d'effet, mais s'il y a eu un impact il a été très limité. À l'origine, ce projet de loi aurait empêché en fait le commissaire de même voir ces documents. Il y a donc eu une modification. Cependant, la capacité du commissaire d'agir comme ombudsman et de formuler des recommandations au centre est vraiment viciée par notre incapacité de trouver une solution pour celui qui a présenté une plainte justifiée.

**Le sénateur Kelleher:** Avez-vous été consulté lors de la rédaction du projet de loi? A-t-on demandé votre opinion?

**M. Phillips:** Oui, sénateur. Un document de consultation publié au début du processus nous a été expédié, comme il l'a été à d'autres parties intéressées, et nous avons communiqué notre opinion au ministère en réponse à ce document. Nous avons d'ailleurs rencontré des représentants du ministère des Finances. Nous avons officiellement communiqué notre opinion.

**Le sénateur Kelleher:** Avez-vous proposé un libellé précis qui refléterait certaines de vos préoccupations?

**Mr. Phillips:** Non, rien de précis. J'estime que mon service n'a pas à se mêler de rédiger des règlements ou des lois. Nous ne sommes pas qualifiés pour cela. Cependant, nous pensons savoir ce qu'il ne faut pas faire.

**Le sénateur Kelleher:** Si notre comité avait encore besoin de votre aide pour proposer d'autres amendements, seriez-vous disponible?

**M. Phillips:** Oui, tout à fait; nous essaierons de vous aider. Vous êtes mieux équipés que nous à cet égard. Vous avez des conseillers législatifs et des experts à votre disposition, mais nous nous ferons un plaisir de considérer vos projets d'amendement et de donner notre avis concernant leurs effets sur l'ensemble de la loi.

**Le sénateur Furey:** Vous avez répondu dans votre exposé à la plupart des questions que je me posais, mais je voudrais revenir sur deux d'entre elles. Monsieur le commissaire, vous avez dit que dans le premier cas vous préferez que les clients soient avisés qu'ils ont fait l'objet d'une enquête, à moins qu'il ne soit prouvé que cela nuirait au déroulement de l'enquête. Est-ce bien exact?

**M. Phillips:** C'est exact.

**Le sénateur Furey:** La deuxième partie de ma question, c'est qu'une fois l'enquête terminée, si un client est réputé innocent, il doit en être avisé. Est-ce bien exact?

**M. Phillips:** Je n'ai pas dit précisément cela, mais ce n'est pas une mauvaise idée. Ce que je demande, c'est un peu plus de transparence dans ces procédures. Si l'on juge nécessaire de recueillir toute cette information, vous savez aussi bien que moi que la grande majorité des transactions se révèlent tout à fait légales et irréprochables. C'est la même chose avec le programme R.I.D.E. de la police. Il est fondé sur une hypothèse statistique

percentage of those people will be found to be violating the law. This, equally, is law enforcement by statistics. You assume that in 1 million transactions a certain percentage will raise suspicion.

I think we all have views about that approach, because it involves fishing expeditions and collecting information about many people without probable cause. Those concepts are not consistent with our general view of the proper role of law enforcement in a society such as this.

You are being asked, in the first place, to set aside the normal considerations here because of what the law enforcement authorities say is such an urgent problem and of such enormity that normal rights must be set aside. My argument is that, if that is so — and it is for other people to make that argument and to convince this body that it is so — I do not think they need to go as far as they are going here with respect to the great majority of the people whose information will be collected here, in terms of violating their existing rights under the federal Privacy Act and under the Personal Information Protection and Electronic Documents Act applicable to the private sector.

If you, senator, make a couple of \$5,000 deposits in the bank that get reported to the centre, it is difficult for me to see any reason why the information should remain in a file for five years — or longer, if you do it again a year later, because they essentially are in a position of maintaining a rolling, perpetual file about you, with no reason whatsoever to keep it based on the information at hand. I do not think that is right. Furthermore, there is no reason why you should not know it is there. Second, if they are keeping information for the statutory five-year term, there is no reason, if it has not generated a suspicion — and on what terms a suspicion is generated I do not know — why you should not have access to that information, unless it can be demonstrated by the holders of the information that to disclose it to you, the individual concerned, would somehow or other impair a criminal investigation.

That is the principle now embodied in the Privacy Act. In most cases, investigative bodies working under the Privacy Act must demonstrate an injury if they deny access to the information. That this group should be exempted from that or that they should routinely deny any access requests to this, as they have told us they intend to do, strikes me as an arbitrary and unjustified position. They may say, as Mr. Seeto of the Finance Department has said, that the Privacy Act covers this. However, if you look carefully at this bill, you see that the coverage is a bit of a chimera because they have written in clauses that essentially make the ability of the Privacy Commissioner to act on behalf of any complainant meaningless.

**Senator Furey:** I agree with an earlier comment you made that reporting agencies no doubt will err on the side of protecting their own interests. As a result, I can see a whole host of transactions being reported that end up being purely innocent transactions. If

voulant que sur 100 voitures interceptées la veille de Noël, un certain pourcentage de conducteurs seront en infraction. Dans notre cas aussi, il s'agit d'appliquer la loi à partir des statistiques. On suppose que sur un million de transactions, un certain pourcentage va éveiller des soupçons.

Chacun a son point de vue sur cette formule, car elle oblige à chercher au hasard et à recueillir de l'information sur toutes sortes de gens, vraisemblablement pour rien. Ces principes ne sont pas conformes à notre conception du rôle des autorités chargées d'appliquer la loi dans une société comme la nôtre.

On nous demande tout d'abord de laisser de côté les considérations normales parce que les autorités estiment être en présence d'un problème urgent et d'une telle ampleur que les droits normaux doivent être écartés. Mon argument, c'est que dans ce cas — et il faudrait que d'autres formulent le même argument pour en convaincre l'organisme — je ne pense pas qu'il faille aller aussi loin dans la grande majorité des cas où on va recueillir des renseignements, puisqu'on va porter atteinte à des droits reconnus dans la Loi fédérale sur la protection des renseignements personnels et dans la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques, ainsi qu'elles s'appliquent dans le secteur privé.

Sénateurs, si vous faites quelques dépôts de 5 000 \$ chacun dans une banque et qu'on vous signale au centre, je vois mal pourquoi cette information devrait rester au dossier pendant cinq ans — ou plus si vous recommencez un an plus tard — car le centre est en mesure de conserver en permanence un dossier sur vous, même si, d'après l'information disponible, il n'a aucune raison de le faire. Je ne pense pas que cela soit acceptable. Par ailleurs, rien ne s'oppose à ce que vous soyez informé de l'existence de ce dossier. Deuxièmement, si on conserve l'information pendant les cinq ans prévus dans la loi, il n'y a aucune raison pour que vous n'ayez pas accès à cette information si elle n'a suscité aucun soupçon — et je ne sais pas dans quelles conditions des soupçons peuvent apparaître — à moins que les détenteurs de l'information ne puissent prouver que sa divulgation à la personne concernée risque de nuire d'une façon ou d'une autre à l'enquête.

Voilà le principe énoncé dans la Loi sur la protection des renseignements personnels. Dans la plupart des cas, les organismes d'enquête assujettis à la Loi sur la protection des renseignements personnels doivent prouver un préjudice s'ils refusent l'accès à l'information. Que ce groupe soit exempté d'une telle obligation ou qu'il puisse systématiquement refuser les demandes d'accès, comme il dit en avoir l'intention, me semble arbitraire et injustifié. Il peut bien affirmer, comme l'a fait M. Seeto, du ministère des Finances, que la Loi sur la protection des renseignements personnels s'applique, mais si l'on considère attentivement ce projet de loi, on voit que cette application est un peu chimérique, puisqu'il y a des dispositions qui privent de sens la possibilité d'une intervention du commissaire à la protection de la vie privée en cas de plainte.

**Le sénateur Furey:** Je reconnaissais avec vous que les organismes chargés de communiquer des renseignements auraient certainement tendance à protéger avant tout leurs propres intérêts, si bien qu'on peut prévoir qu'ils signaleront un très grand nombre de

the individuals or clients who are reported are not told about this, they have no opportunity to go back the next time to ensure that the transaction is more transparent so that it does not get caught in this web. One of my concerns is that the failure to notify people will mean that they do not have the opportunity to ensure that they do not continuously get snagged up or caught up in it.

**Mr. Phillips:** Senator, I could not put it better myself.

**Senator Oliver:** Mr. Phillips, every time you appear before one of our committees you leave us with a big challenge and you have done it again today, with comments on clause 55 of this bill and section 16 and subsection 22(1). Clause 55 is the one that authorizes the centre to disclose designated information about a Canadian citizen to law enforcement organizations and the Canada Customs and Revenue Agency.

From reading the bill, I have the impression that this bill gives a lot more powers than are necessary to do the job of combatting money laundering in Canada. Some of the powers given are intrusive. I think you would agree with that.

Because section 55 gives this extraordinary power to give information to other agencies, such as the Canada Customs and Revenue Agency, I also have the impression that this is a backdoor way for the federal government to say, under the guise of controlling money laundering, "Let's go a couple of steps farther and try to find out if we cannot combat the whole underground economy." If they find someone has given \$5,000 cash to someone and then another \$5,000 cash, they have the power under clause 55 to give that information to the Canada Customs and Revenue Agency. In my opinion, that could be used for purposes of trying to combat the underground economy. I should like to hear your comments on that.

**Mr. Phillips:** We did look at that section. The purpose for the reverse direction of the information flow, if you want to put it that way, did seem a little obscure to us. I do not think we ever did question any of the officials about that particular section. In the end, we came to somewhat the same view, that this certainly would permit the use of information given by a financial institution, for example, to the centre for purposes of money laundering investigations also to be transmitted to the revenue authorities for the disclosure of unreported income. Whether that is right or wrong is something you might want to consider, but it did seem to me to be getting a bit beyond the stated purposes of this bill, which they repeatedly say in various places is only for the purpose of money laundering investigation.

There is a broader issue there, senator, which is the question of whether, when people have at hand what they think may be evidence of criminal activity, they should disclose it to another authority. What does merely reporting a sum prove to the financial centre about a person's relationship with the Canada Customs and Revenue Agency? It is well worth looking at, absolutely.

transactions pourtant irréprochables. Si les personnes ou les clients concernés n'en sont pas informés, ils n'auront pas la possibilité de veiller, la fois suivante, à ce que leurs transactions soient plus transparentes, et d'éviter ainsi de se faire prendre. Ce que je crains, c'est que le fait de ne pas informer les personnes concernées les prive de la possibilité de réagir pour éviter de se faire prendre continuellement.

**M. Phillips:** Sénateur, je n'aurais pas pu dire mieux.

**Le sénateur Oliver:** Monsieur Phillips, chaque fois que vous comparez devant l'un de nos comités, vous nous lancez un défi considérable, et vous le faites encore aujourd'hui, avec vos commentaires sur les articles 55 et 16 et sur le paragraphe 22(1). L'article 55 est celui qui autorise le centre à divulguer les renseignements désignés concernant un citoyen canadien aux autorités chargées d'appliquer la loi et à l'Agence des douanes et du revenu du Canada.

À la lecture du projet de loi, j'ai l'impression qu'il accorde aux autorités beaucoup plus de pouvoirs qu'il n'en faut pour combattre le blanchiment d'argent au Canada. Certains de ces pouvoirs ont un caractère dérangeant. Vous en conviendrez sans doute.

Comme l'article 55 confère ce pouvoir extraordinaire de communiquer des renseignements à d'autres organismes, comme à l'Agence des douanes et du revenu du Canada, j'ai aussi l'impression que c'est une façon détournée, pour le gouvernement fédéral, de dire, sous prétexte de lutter contre le blanchiment d'argent: «Allons un peu plus loin et essayons de voir si on ne peut pas, du même coup, lutter contre toute l'économie souterraine.» Si l'on constate que quelqu'un paie des montants de 5 000 \$ en espèces, on peut invoquer l'article 55 pour communiquer cette information à l'Agence des douanes et du revenu du Canada. À mon avis, on pourrait l'invoquer pour essayer de combattre l'économie souterraine. J'aimerais avoir votre avis à ce sujet.

**M. Phillips:** Nous avons examiné cette disposition. La finalité de l'inversion de la circulation de l'information, si l'on peut dire les choses ainsi, nous a semblé quelque peu obscure. Je ne crois pas que nous ayons interrogé les fonctionnaires sur cet article. En définitive, nous avons considéré, nous aussi, qu'il permet sans doute que l'information transmise par une institution financière au centre aux fins d'une enquête concernant le blanchiment d'argent soit également transmise aux services du revenu pour signaler des revenus non déclarés. On peut se demander si une telle utilisation est souhaitable ou non, mais il me semble qu'elle va au-delà des objectifs avoués de ce projet de loi, qui, comme on l'a dit à maintes reprises, ne vise que les enquêtes sur le blanchiment d'argent.

On voit ainsi apparaître, sénateur, la question plus générale de savoir si les autorités qui ont en main la preuve d'une activité criminelle doivent la communiquer à d'autres autorités. Qu'est-ce que la simple déclaration d'une somme peut prouver au centre financier sur les relations de son propriétaire avec l'Agence des douanes et du revenu du Canada? Voilà une question qu'il faut absolument approfondir.

**Senator Oliver:** You also make the amazing revelation that your department has gone to the Department of Finance and said, "Tell us about the Privacy Act and its position vis-à-vis this act," and you have said that you have been reliably informed that the centre will routinely deny access requests by you. In other words, in Canada, we have a right of privacy. One of the powers you have now to enforce that right of privacy is to go to agencies and seek to get information. Now you have been told, before this act gets Royal Assent, "There is no point in your coming because we are routinely going to turn you down."

**Mr. Phillips:** Yes.

**Senator Oliver:** Do you think that language such as "such consent shall not be arbitrarily or unreasonably withheld" might strengthen your position under the Privacy Act?

**Mr. Phillips:** I suggested some language in my brief opening remarks, to the effect that, where the information collected about financial transactions has not precipitated and is unlikely to lead to a criminal investigation, the person concerned with that information should have a right of access to it. The only conceivable explanation for refusing such a request for access would be if that access were injurious to a lawful investigation of money laundering.

**Senator Oliver:** What reasons did they give for telling you that they were routinely going to refuse to give you this information?

**Mr. Phillips:** I will refer you to Mr. Delisle, who attended the meeting at which those statements were made.

**Mr. Julien Delisle, Executive Director, Office of the Privacy Commissioner of Canada:** I should like to clarify a point, senator. Section 16 and paragraph 22(1)(b) are Privacy Act sections that deal with an individual's right of access. What the Department of Finance is saying is that individual Canadians making an access request under the Privacy Act may be routinely denied under section 16 and paragraph 22(1)(b) of the Privacy Act. That has nothing to do with the authority of the commissioner to investigate complaints on their behalf. He will be permitted to do that.

**Mr. Phillips:** The point I am making is that even though we can go and investigate the complaint and come to a conclusion about the merits of the complaint, pro or con, if we should in the case of a denial of access decide that the complaint is justified, we cannot force the centre to grant access. As you know, as ombudsmen we do not issue orders, we issue recommendations to the departments holding the information. If they do not accept our recommendation, we then have the option of applying to the Federal Court for a hearing of the complaint and our recommendation.

**Le sénateur Olivier:** Vous avez aussi indiqué, chose étonnante, que votre service s'est adressé au ministère des Finances pour se renseigner sur l'application de la Loi sur la protection des renseignements personnels, et qu'on vous a répondu, en connaissance de cause, que le centre pourrait systématiquement rejeter vos demandes d'accès. Au Canada, nous avons un droit à la protection des renseignements personnels. Pour exercer ce droit, chacun peut s'adresser aux pouvoirs publics pour leur demander les renseignements personnels le concernant. Pourtant, avant même que cette loi ne reçoive la sanction royale, on vous dit qu'il est inutile de vous déranger, car vos demandes seront systématiquement rejetées.

**M. Phillips:** Oui.

**Le sénateur Olivier:** Ne pensez-vous pas qu'une formule comme «ce consentement ne peut-être refusé de façon arbitraire ou déraisonnable» pourrait renforcer votre position aux termes de la Loi sur la protection des renseignements personnels?

**M. Phillips:** J'ai proposé une formule dans mon exposé pour indiquer que lorsque l'information recueillie sur une transaction financière n'a pas donné lieu à une enquête criminelle et n'y donnera sans doute pas lieu, la personne concernée devrait avoir le droit d'y accéder. Le seul motif légitime pour rejeter une telle demande d'accès serait qu'elle risque de porter atteinte à une enquête légitime concernant le blanchiment d'argent.

**Le sénateur Olivier:** Quels motifs a-t-on invoqués pour justifier le fait qu'on pourrait vous refuser systématiquement l'accès à cette information?

**M. Phillips:** Je vais demander à M. Delisle, qui a assisté à la réunion au cours de laquelle ces déclarations ont été faites, de vous répondre.

**M. Julien Delisle, directeur exécutif, Bureau du commissaire à la protection de la vie privée du Canada:** Je peux vous apporter une précision, sénateur. L'article 16 et l'alinéa 22(1)b de la Loi sur la protection des renseignements personnels porte sur le droit d'une personne d'accéder aux renseignements qui la concernent. Le ministère des Finances dit que les demandes des Canadiens qui se prévalent de la Loi sur la protection des renseignements personnels peuvent être systématiquement rejetées en vertu de l'article 16 et de l'alinéa 22(1)b de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Cela n'a rien à voir avec le pouvoir du commissaire d'instruire les plaintes à ce sujet. Il peut parfaitement les instruire.

**M. Phillips:** Ce que je veux dire, c'est que même si nous pouvons instruire une plainte et nous prononcer sur son bien-fondé, si nous estimons qu'une plainte concernant le rejet d'une demande d'accès est justifiée, nous ne pouvons pas nous adresser au centre pour exiger l'accès. Comme vous le savez, nous sommes des ombudsmans et nous ne pouvons pas donner d'ordres; nous faisons seulement des recommandations aux services qui détiennent l'information. S'ils n'acceptent pas nos recommandations, nous pouvons nous pourvoir devant la Cour fédérale qui va tenir audience sur la plainte et sur nos recommandations.

The way this bill is structured, I can make a recommendation, and they can look at it. However, since they have decided in advance, as evidenced by their statements to us, to deny access, what is the point of the investigation? They have already told us in advance, "We do not care what you recommend."

**Senator Oliver:** You can still go to the Federal Court.

**Mr. Phillips:** No, we cannot. Clause 60 is worthy of your attention. We can go to the Federal Court, but this bill says that this information can be disclosed only under the circumstances that are set forth in clause 60. That does not include the Privacy Act, which is overridden specifically by clause 60. That clause states that, despite any other act of Parliament, the information may be disclosed only under these very narrowly defined circumstances.

In other words, we are shut out of the court process unless a Federal Court judge is prepared to say that, in his view, this is a denial of natural justice or that it offends administrative law in some other way. On the face of it, though, as we see it, the commissioner is effectively blocked from ever providing relief, even when he may feel that the complainant has a fully justified complaint.

**Senator Oliver:** Has your department looked at the charter and at this particular statute to see whether provisions of the charter have likewise been infringed?

**Mr. Phillips:** I do not think we have come to any conclusion about the charter argument. It has been raised elsewhere. The Canadian Bar Association made some comments that struck us as reasonable observations.

**Mr. Stuart Bloomfield, Policy Branch, Office of the Privacy Commissioner:** The Canadian Bar Association is concerned about section 8 of the Charter but also about the vagueness of several provisions within the bill, such as the uncertainty surrounding what may constitute a "suspicious transaction."

One rationale for establishing the reporting centre at arm's length from the law enforcement body is to insulate the authority from a Charter challenge. This is because the centre is not an investigative body, even though it ostensibly performs an investigative kind of function.

Yes, we did consider the charter issues. There may still be some outstanding concerns in that regard that need to be resolved.

**Mr. Phillips:** Senators, you have just heard a very good lawyer being very careful. I will tell you what the commissioner thinks.

True, the centre is not an investigative body as defined in the regulations, but, when it talks like a duck — et cetera. The sole purpose of the centre is to facilitate law enforcement investigations into money laundering. You have just heard a good deal of evidence from police witnesses about how useful and

D'après le projet de loi, je peux faire une recommandation, qui devra être prise en considération. Cependant, comme le ministère a décidé à l'avance, comme en témoignent ses déclarations, de rejeter nos demandes d'accès, à quoi vont servir nos interventions? Le ministère nous a déjà fait savoir à l'avance qu'il ne tiendrait pas compte de nos recommandations.

**Le sénateur Oliver:** Vous pouvez toujours vous pourvoir devant la Cour fédérale.

**M. Phillips:** Non, nous ne le pouvons pas. L'article 60 mérite qu'on s'y intéresse. Nous pouvons nous pourvoir devant la Cour fédérale, mais le projet de loi précise que l'information ne peut être divulguée que dans les circonstances évoquées à l'article 60, qui déroge explicitement à la Loi sur la protection des renseignements personnels. Cette disposition précise que, malgré toute autre loi du Parlement, l'information ne peut être divulguée que dans des circonstances très précisément définies.

Autrement dit, nous n'avons pas de recours en justice, à moins qu'un juge de la Cour fédérale ne soit prêt à affirmer qu'à son avis on est en présence d'un déni de justice ou d'une contravention au droit administratif. À première vue, cependant, le commissaire est dans l'impossibilité d'accorder un recours, même s'il est convaincu que la plainte est tout à fait justifiée.

**Le sénateur Oliver:** Votre ministère a-t-il tenté de déterminer si ce projet de loi enfreint certaines dispositions de la charte?

**M. Phillips:** Nous n'avons pas tiré de conclusion quant à la validité de l'argument selon lequel le projet de loi enfreint la charte. D'autres ont soulevé cet argument. L'Association du Barreau canadien a fait quelques commentaires qui nous ont semblé raisonnables.

**M. Stuart Bloomfield, Direction des politiques, Bureau du commissaire à la protection de la vie privée du Canada:** L'Association du Barreau canadien craint une infraction à l'article 8 de la Charte, mais s'inquiète aussi du flou de plusieurs dispositions du projet de loi, telle l'incertitude concernant ce qui peut constituer une «transaction douteuse».

Si nous proposons que le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières soit tout à fait indépendant des forces de l'ordre, c'est que nous voulons le mettre à l'abri d'une contestation au regard de la Charte. Il en est ainsi parce que le centre n'a pas pour mandat de conduire des enquêtes, même si certaines de ses activités permettraient de le croire.

Oui, nous avons vérifié la conformité à la Charte. Il se peut que certaines dispositions fassent toujours problème à cet égard. Cela reste à voir.

**M. Phillips:** Sénateurs, vous venez d'entendre un très bon avocat s'exprimer avec un luxe de précaution. Je vais vous dire ce que pense le commissaire.

C'est vrai que le centre n'a pas pour mandat de faire enquête, au sens du règlement, mais quand ça marche comme un canard... et cetera. Le centre a pour seul but de faciliter les enquêtes des organismes chargés de l'application de la loi sur le blanchiment d'argent. Les témoins représentant les forces de l'ordre viennent

essential this centre will be. Law enforcement is its raison d'être. It is difficult for me to accept the notion that it is not involved in investigations.

**Senator Kroft:** I do not think Canadians like this legislation in the sense that we do not like the kind of society that calls up this kind of legislation. It is part of a bigger feeling. I did not like putting in my first burglar alarm system because it said something about the community where I lived.

Our job is to find the best way of doing things, often amongst alternatives. Today, in the absence of this legislation, where are we? Investigations are certainly going on now for money laundering. In your official office, do you have any access to police investigation reports? If this bill is not passed, obviously police activity will fill the gap. Is that system not even more protected, even more impenetrable, by any kind of process?

**Mr. Phillips:** The Office of the Privacy Commissioner does have access to police investigation records if a complaint on an investigation is filed with our office. We also have authority under section 27 of our act to audit the manner in which government agencies and departments are managing the personal information that they collect.

Yes, we do have an insight. If you are asking my view on how they do their work, I hesitate to go very far along that track. We are not there to tell people how to do their jobs, only to look at the way they manage personal information.

**Senator Kroft:** I am just trying to confine the question to accessibility. For example, do people who were investigated ever know that they were investigated? My colleague raised that question.

**Mr. Phillips:** Sometimes yes and sometimes no. For example, the Privacy Act does provide a process by which a government department can refuse to confirm or deny the existence of personal information if it qualifies for exemption under some of the exempting clauses of the bill. For example, the Canadian Security Intelligence Service routinely refuses to confirm or deny the existence of personal information when people write in to ask for any personal file that involves them. CSIS's justification for doing that has been tested in the courts and upheld. CSIS argues that, if they confirm or deny the existence of personal information, it could be a very valuable tool for terrorists, for example. A terrorist would want to know if Canada was not watching. It is the so-called mosaic effect.

**Senator Kroft:** Judging from the reactions you have heard, do you think that this proposal is roughly equivalent to the way CSIS operates?

**Mr. Phillips:** There was an attitudinal view demonstrated to us by their statements about refusing to grant access to any information.

de nous expliquer que ce centre sera très utile, voire essentiel. L'application de la loi est sa raison d'être. Il m'est difficile d'accepter l'idée que le centre puisse ne pas se mêler d'enquêtes.

**Le sénateur Kroft:** Je ne crois pas que ce projet de loi plaise aux Canadiens, en ce sens qu'ils ne veulent pas d'une société où ce genre de loi est nécessaire. C'est un sentiment que j'ai. J'ai résisté à l'idée d'installer un système d'alarme chez moi, puisque c'était un commentaire sur la collectivité dans laquelle j'habitais.

Nous avons le devoir d'essayer de trouver la meilleure façon de faire les choses. Aujourd'hui, sans ce projet de loi, où en sommes-nous? Il se fait certainement des enquêtes sur le recyclage des produits de la criminalité. Votre bureau a-t-il accès aux rapports d'enquête des policiers? Si ce projet de loi n'est pas adopté, les forces de l'ordre combleront certainement le vide. Ce système n'est-il pas encore mieux protégé, plus impénétrable, que n'importe quel autre?

**Mr. Phillips:** Le Bureau du commissaire à la protection de la vie privée a accès aux dossiers d'enquête des forces de l'ordre si une plainte portant sur le déroulement de l'enquête est déposée auprès de nous. Nous avons aussi le pouvoir, en vertu de l'article 27 de notre loi habilitante, de vérifier la façon dont les organismes et ministères fédéraux gèrent les renseignements personnels qu'ils recueillent.

Oui, nous avons nos entrées. Si vous me demandez ce que je pense de la façon dont ils font leur travail, j'hésiterais à m'engager dans cette voie. Nous ne sommes pas là pour dire aux gens comment faire leur travail, mais uniquement pour vérifier la façon dont ils gèrent les renseignements personnels.

**Le sénateur Kroft:** J'essaie de me faire une idée plus juste de l'accès aux renseignements. Par exemple, les personnes qui ont fait l'objet d'une enquête finissent-elles par l'apprendre? Mon collègue a soulevé cette question.

**Mr. Phillips:** Parfois oui, parfois non. Par exemple, la Loi sur la protection des renseignements personnels permet à un ministère du gouvernement de refuser de confirmer qu'il a en sa possession des renseignements personnels s'il peut invoquer l'un des articles du projet de loi sur les exemptions. Par exemple, le Service canadien du renseignement de sécurité refuse régulièrement de confirmer s'il a ou non en sa possession des renseignements personnels lorsque les gens leur écrivent pour demander si le service a sur eux un dossier personnel. Les tribunaux ont confirmé la validité des motifs du SCRS d'agir ainsi. Le SCRS soutient que s'il confirme ou nie avoir en sa possession des renseignements personnels, cela pourrait être un outil fort utile pour les terroristes, par exemple. Un terroriste pourrait souhaiter savoir si le Canada est vigilant. C'est ce qu'on appelle l'effet mosaïque.

**Le sénateur Kroft:** Les réactions que vous avez entendues vous portent-elles à croire que ce que l'on propose ici correspond à peu près à la façon dont le SCRS fonctionne?

**Mr. Phillips:** Leurs déclarations nous ont révélé qu'ils sont plutôt enclins à refuser l'accès à quelque information que ce soit.

We are dealing with a somewhat different issue here. This is not capturing information on people who are suspected of anything. It is capturing the information on thousands of people on the statistical assumptions that people have made. If you collect enough information, you will find a crook. If you go through enough houses in the city of Ottawa without warrant and without telling people, doing it while they are away on vacation, you eventually will find some stolen property.

Those are the analogies. CSIS is an entirely different matter. It is conceded, and the statistics so far prove, that the vast majority of this information will concern the innocent, entirely lawful business of Canadians. Some limited proportion will be helpful to law enforcement authorities.

The normal reasons police collect information, which lead to probable cause to feel that someone is committing an offence, are set aside here. This is essentially based upon the proposition that, if you get enough information about enough people, somewhere in that enormous body of information you will find reasons to suspect a criminal act. That sets aside the normal rights of people dealing with probable cause as a principle of law.

**The Chairman:** You are defining "probable cause" in your way. Their "probable cause" may be different. A bank customer who makes deposits at a bank three times a week may be totally innocent, but that may be probable cause for a police officer.

**Mr. Phillips:** Granted.

**The Chairman:** It is hard for us to discern what is suspicious and what is not. I do not think you can define it. I am not arguing with you, but I am saying that I do not know how to deal with it.

**Mr. Phillips:** I would be the last person to argue that this is an easy question. This is one of the many cases where we must strike some kind of a reasonable balance in the face of a national problem.

It is my contention that the centre will collect all this information but that most of the information will clearly not involve criminal activity. I see no compelling argument why those innocent people whose information is in that database should not have access to it, or, for that matter, that they should not be notified that the information has been collected and that no fault has been found with it. Why can they not put that in the bill and make that a statutory requirement?

It is very disturbing, senator, to have officials of a department in this country telling us, before the thing is even law, "Well, they can ask for it if they want to, and even though the Privacy Act says that an injury has to be demonstrated, we are going to deny access automatically and routinely."

**The Chairman:** It sounds stupid.

La question ici est quelque peu différente. Il ne s'agit pas de recueillir de l'information sur des personnes soupçonnées de quelque chose. Il s'agit plutôt de recueillir de l'information sur des milliers de personnes sur la foi d'hypothèses statistiques. Si vous recueillez suffisamment d'informations, vous trouverez forcément un criminel. Si vous visitez suffisamment de résidences dans la ville d'Ottawa, sans mandat, sans avertir les résidents, pendant qu'ils sont en vacances, vous finirez bien par trouver des biens volés.

Voilà l'analogie. Le SCRS, c'est tout autre chose. Il est admis, et les statistiques tendent à le confirmer, que la grande majorité de l'information recueillie touche aux affaires parfaitement innocentes et légitimes des Canadiens. Une faible proportion des renseignements seront utiles aux organismes chargés de l'application de la loi.

On écarte ici les motifs qu'ont généralement les forces de l'ordre de recueillir de l'information, laquelle peut révéler une cause probable de soupçonner quelqu'un d'avoir commis une infraction. Cela part essentiellement du principe que, si l'on réunit suffisamment d'informations au sujet d'un nombre suffisant de personnes, dans toute cette masse d'information on trouvera des raisons de soupçonner qu'un acte criminel a été commis. On bafoue ainsi le principe en droit de la cause probable sans laquelle les gens ne sont pas privés de leurs droits.

**Le président:** Vous donnez à l'expression «cause probable» votre propre définition. Eux interprètent peut-être autrement l'expression «cause probable». Un client d'une banque qui fait trois dépôts par semaine est peut-être tout à fait innocent, mais un policier y verrait peut-être une cause probable d'enquêter.

**M. Phillips:** Soit.

**Le président:** Il est difficile pour nous de déterminer ce qui est suspect et ce qui ne l'est pas. Je ne crois pas que l'on puisse donner une définition. Je ne mets pas en doute ce que vous dites, mais je dis que je ne sais pas quelle solution proposer.

**M. Phillips:** Je serais le dernier à dire que c'est une question facile. C'est l'un des nombreux cas où nous devons trouver un équilibre raisonnable dans l'espoir de régler un problème d'envergure nationale.

J'estime que le centre recueillera tous ces renseignements, dont la majorité ne révéleront aucune activité criminelle. Je ne vois aucune raison impérieuse de refuser aux personnes innocentes l'accès à leurs renseignements personnels qui se trouvent dans la banque de données, ni de ne pas les avertir du fait que l'information a été recueillie et qu'elle ne révélait aucune irrégularité. Pourquoi ne pas le dire clairement dans le projet de loi et préciser cette obligation dans la loi?

Sénateur, cela m'apparaît inquiétant d'entendre des fonctionnaires d'un ministère nous dire, avant même que la loi ne soit adoptée: «Eh bien, ils peuvent demander ces renseignements s'ils le souhaitent, et même si la Loi sur la protection des renseignements personnels dit qu'il faut faire la preuve d'un préjudice, nous allons refuser l'accès automatiquement.»

**Le président:** Cela m'apparaît stupide.

**Mr. Phillips:** It is offensive to me. At any rate, it constitutes a very strong argument for putting right in the legislation that, if no criminal investigation has resulted from the accumulation of this information, people should have access to it, at least.

**The Chairman:** Which means they have to be informed.

**Senator Furey:** Did you not also say, Commissioner, that you did not have standing before the court to take it that further step?

**Mr. Phillips:** We do in normal cases, yes.

**Senator Furey:** Not here?

**Mr. Phillips:** Clause 60 of this bill seems to override the normal process of our right to apply to the court.

**Mr. Delisle:** I wish to apologize, senator. I misled you and, I think, the commissioner. He was, in fact, referring to section 37 of the Privacy Act, which deals with audit, not section 27.

**The Chairman:** The commissioner's omission.

**Senator Tkachuk:** This bill troubles me greatly because of its enlisting of the Canadian citizenry to send paper to the government on their friends and neighbours and the people they do business with, which is much like stopping crime in a neighbourhood by putting cameras in everyone's house. The term "suspicious transaction" bothers me because, just a while ago, a black man in New York who was thought to be suspicious had 42 bullets put in him by well-trained people. Of course, he was an innocent bystander. Here, we are going to have amateurs doing this, bank tellers, who do not know the law itself.

I asked the bureaucrats when they were here why people could not get information on their own file, and they did not really have any answer except "No." In all this discussion, did they give you the reason they would not release a file on a person who just happened to have his paper cross the desk of the commission? Were you told why they want to keep it?

**Mr. Delisle:** Sorry, I missed the last part of your question.

**Senator Tkachuk:** Why do they want to keep the file? A person's file comes in, they investigate, there is nothing there. Why do they want to keep the file for five years and why would they not allow a person access to his file if he wanted it?

**Mr. Delisle:** They want to have the information for a set period of time in order to decide if there is some kind of pattern or if there is any information that should be passed on to the police for criminal investigation purposes. I think there is also a requirement in the bill that the information be purged after five years, if nothing has happened.

**M. Phillips:** Cela me choque. Quoi qu'il en soit, c'est une raison très convaincante de préciser dans la loi même que si l'accumulation d'informations n'a pas justifié l'ouverture d'une enquête criminelle, les gens devraient avoir accès à l'information, à tout le moins.

**Le président:** Ce qui signifie qu'il faudrait les en informer.

**Le sénateur Furey:** N'avez-vous pas aussi dit, monsieur le commissaire, que vous n'aviez pas le statut d'intervenant devant la cour pour contester cela?

**M. Phillips:** Nous l'avons normalement.

**Le sénateur Furey:** Mais pas ici?

**M. Phillips:** L'article 60 du projet de loi semble nous priver du droit que nous avons normalement de faire une demande d'ordonnance à la cour.

**M. Delisle:** Veuillez m'excuser, sénateur. Je crois vous avoir induit en erreur, vous et le commissaire. Il faisait en fait allusion à l'article 37 de la Loi sur la protection des renseignements personnels, qui traite du contrôle d'application, et non pas à l'article 27.

**Le président:** L'omission du commissaire.

**Le sénateur Tkachuk:** Ce projet de loi me trouble énormément, puisqu'il incitera les citoyens canadiens à envoyer au gouvernement des renseignements sur leurs amis et leurs voisins, et les gens avec qui ils font affaire, ce qui équivaut à combattre la criminalité dans un quartier en installant des caméras dans toutes les maisons. L'expression «opération douteuse» m'inquiète, car, il y a quelque temps, un homme noir de New York, jugé suspect, a été atteint de 42 balles tirées par des policiers bien entraînés. Bien entendu, c'était un passant tout à fait innocent. Ici, nous demandons à des amateurs de faire ces déclarations, des caissiers à la banque, qui ne connaissent pas la loi.

J'ai demandé aux bureaucratiques, quand ils ont comparu, pourquoi les gens ne pouvaient pas prendre connaissance des renseignements dans leur propre dossier, et la seule réponse qu'ils ont pu me faire, c'est «non». Dans toute cette discussion, vous ont-ils expliqué pourquoi ils refuseraient à une personne d'avoir accès à son dossier si le nom de cette personne était parvenu par hasard au bureau de la commission? Vous ont-ils expliqué pourquoi ils refuseraient l'accès?

**M. Delisle:** Je suis désolé, je n'ai pas entendu la fin de votre question.

**Le sénateur Tkachuk:** Pourquoi veulent-ils garder le dossier? Le dossier d'une personne leur est transmis, ils font enquête, ils ne trouvent rien. Pourquoi veulent-ils conserver le dossier pendant cinq ans et pourquoi refuseraient-ils à la personne visée l'accès à son dossier si elle souhaite le voir?

**M. Delisle:** Ils veulent conserver l'information pendant un temps déterminé afin de pouvoir déceler une tendance ou afin de déterminer si certains renseignements doivent être transmis aux forces de l'ordre pour une enquête criminelle. Le projet de loi précise aussi que le dossier doit être fermé après cinq ans, si rien ne s'est produit.

From our perspective, in order to bring more transparency to the process it is important to develop the statutory right of access so that individuals could see what is in their files. If that information is not subject to a criminal investigation. If it is subject to a criminal investigation, then one could understand why they should not get access to it. It seems to us to be the *quid pro quo* for denying a person his fundamental right of privacy.

**The Chairman:** Thank you very much, gentlemen. I do not know that we got any further, but we know more.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, June 8, 2000

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-22, to facilitate combatting the laundering of proceeds of crime, to establish the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada and to amend and repeal certain acts in consequence, met this day at 11:00 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator E. Leo Kolber (Chairman) in the Chair.**

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, I call the meeting to order. We are here to continue our hearings on Bill C-22.

This morning, I am pleased to welcome the Information Commissioner of Canada, the Honourable John Reid.

**Hon. John Reid, P.C., Information Commissioner of Canada:** Mr. Chairman, I want to say at the beginning that I appreciate the opportunity to come before you to talk about this bill. This is also not the first time that a commissioner has come before this Senate committee to ask that legislation be changed. My predecessor, John Grace, came here a number of years ago to ask for amendments to a labour bill that also had the effect of removing information available to Canadians from a piece of legislation.

**Senator Angus:** Mr. Chairman, I have a point of order. We have had no documentation on this presentation.

**The Chairman:** We received it last night.

**Senator Angus:** It was not circulated to the senators, and everything Mr. Reid is about to say seems to have been available on the Internet this morning, while we did not have it yet. Do you think that is a good thing?

**The Chairman:** No.

**Senator Angus:** I think you should register your disapproval and ensure it does not happen again.

**The Chairman:** You have done so.

Nous sommes d'avis que pour rendre le processus le plus transparent possible, il faut garantir l'accès dans la loi pour que les personnes visées puissent voir leur dossier, du moins quand l'information ne fait pas l'objet d'une enquête criminelle. S'il y a une enquête criminelle, alors on comprendrait que l'accès soit refusé. Il me semble que ce serait une juste contrepartie si l'on doit priver une personne de son droit fondamental à la vie privée.

**Le président:** Merci, messieurs. Je ne sais pas si nous y voyons plus clair, mais nous sommes mieux renseignés.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 8 juin 2000

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-22, Loi visant à faciliter la répression du recyclage financier des produits de la criminalité, constituant le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur E. Leo Kolber (président)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président:** Honorables sénateurs, je déclare la séance ouverte. Nous sommes ici pour poursuivre nos audiences sur le projet de loi C-22.

Ce matin, j'ai le plaisir d'accueillir le Commissaire à l'information du Canada, l'honorable John Reid.

**L'hon. John Reid, c.p., commissaire à l'information du Canada:** Monsieur le président, je voudrais d'abord dire que c'est avec plaisir que je suis venu vous parler de ce projet de loi. Ce n'est pas non plus la première fois qu'un commissaire comparaît devant ce comité sénatorial pour demander que la loi soit modifiée. Mon prédecesseur, John Grace, est venu ici il y a plusieurs années pour demander des modifications à un projet de loi concernant la législation du travail qui avait également pour effet d'empêcher les Canadiens d'obtenir certains renseignements.

**Le sénateur Angus:** Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Nous n'avons reçu aucun document relatif à ce témoignage.

**Le président:** Nous l'avons reçu hier soir.

**Le sénateur Angus:** Il n'a pas été distribué aux sénateurs et il semble qu'il était possible d'obtenir sur Internet, ce matin, tout ce que M. Reid s'apprête à nous dire alors que nous n'avons pas reçu nous-mêmes ce document. Jugez-vous que c'est acceptable?

**Le président:** Non.

**Le sénateur Angus:** Vous devriez manifester votre désapprobation afin que cela ne se reproduise plus.

**Le président:** Vous l'avez fait.

**Mr. Reid:** On that point, Mr. Chairman, I gave similar testimony earlier this week to the Justice Committee of the other place. Any information that came out of that testimony is, of course, in the public domain.

The point I want to make, however, is that Bill C-22, which seeks to create a new government institution, is a direct attack on the access to information legislation and the principles behind it.

Clause 85 of Bill C-22 provides that all required reports of financial transactions in respect of which there are reasonable grounds to suspect that the transaction is related to the commission of a money laundering offence, all voluntary reports about suspicions of money laundering, and any information prepared by the centre from information received concerning suspicious transactions or transactions involving sums of money of a value equal to or greater than a specified amount to be set by regulation, will be exempt from the Access to Information Act.

The Department of Finance was kind enough to invite us over for a brief discussion of these matters. We asked them what, if any, of these aspects of the activities of the new agency would not be protected under the existing provisions of the Access to Information Act and whether they could give us examples. They could not give us any examples and they could not be specific.

I have been unable to find any justification for this provision. If this provision goes through the House of Commons and the Senate and becomes law, how can we justify having CSIS, the RCMP, the Department of National Defence, or a number of other departments that hold information that, in many ways, is far more important, far more confidential, and far more dangerous to the health of the country than this, included in the act and this minor piece of information outside? If this is allowed to take place, it will create a "black hole" in the governmental system. Black holes, as you know, have a tendency to draw in a whole range of other information.

This is not an unusual attack on the Access to Information Act. In doing some research for this meeting, we discovered that the number of exemptions to the act has been growing very rapidly. When the act was passed, there were 33 statutes listed in Schedule II, which is where exemption from the operations of the act are found. Three years later, there were 38. In 2000, some 50 statutes are listed in Schedule II. Therefore, this is a continuing process by government and the bureaucracy to ensure that more and more information is kept away from Parliament and the citizens of Canada. This means a lessening of accountability. It means that, in effect, we must put more trust in the bureaucracy and the government to ensure that proper scrutiny of these activities takes place.

When the act was reviewed by the parliamentary committee in 1986, it recommended that, as a result of three years experience,

**M. Reid:** À ce propos, monsieur le président, j'ai présenté un témoignage semblable, plus tôt cette semaine, devant le comité de la justice de l'autre endroit. Tout renseignement communiqué lors de ce témoignage est, bien entendu, du domaine public.

Je tiens toutefois à souligner que le projet de loi C-22, qui vise à constituer une nouvelle institution gouvernementale, s'attaque directement à la Loi sur l'accès à l'information et aux principes qui la sous-tendent.

L'article 85 du projet de loi C-22 exempté de la Loi sur l'accès à l'information toutes les déclarations obligatoires relatives à des opérations financières à l'égard desquelles il y a des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles sont liées à la perpétration d'une infraction de recyclage des produits de la criminalité, de même que toutes les déclarations se rapportant à des soupçons d'activités de recyclage des produits de la criminalité qui sont faites volontairement ainsi que tout renseignement préparé par le centre à partir de renseignements reçus par celui-ci concernant des transactions douteuses ou des transactions d'une valeur égale ou supérieure au montant qui sera fixé par voie réglementaire.

Les responsables des Finances ont eu l'amabilité de nous inviter à discuter brièvement avec eux de ces questions. Nous leur avons demandé quelles seraient les activités de ce nouvel organisme qui ne seraient pas protégées par les dispositions actuelles de la Loi sur l'accès à l'information et s'ils pouvaient nous en donner des exemples. Ils n'ont pas pu citer le moindre exemple ou apporter de précisions.

Je n'ai pu trouver aucune justification pour cette disposition. Si cette disposition est adoptée par la Chambre des communes et le Sénat et est inscrite dans la loi, comment pourrions-nous justifier que le SCRS, la GRC, le ministère de la Défense nationale ou plusieurs autres ministères qui détiennent des renseignements beaucoup plus importants, beaucoup plus confidentiels et beaucoup plus dangereux pour la sécurité nationale, selon moi, que ce genre de renseignements soit visés par cette loi tandis que ces renseignements d'une importance mineure en seraient exemptés? Si cette disposition est maintenue, elle va créer un «trou noir» dans l'appareil gouvernemental. Comme vous le savez, les trous noirs ont tendance à aspirer toute une série d'autres renseignements.

Cette attaque contre la Loi sur l'accès à l'information n'a rien d'inhabituel. Lorsque nous avons fait quelques recherches en vue de cette réunion, nous avons découvert que les exceptions à la loi s'étaient multipliées très rapidement. Lorsque la Loi sur l'accès à l'information a été adoptée, 33 lois étaient inscrites à l'annexe II où figure la liste des exceptions. Trois ans plus tard, il y en avait 38. En 2000, c'est 50 lois qui étaient inscrites à l'annexe II. Par conséquent, le gouvernement et la bureaucratie continuent de faire en sorte que de plus en plus de renseignements soient soustraits au Parlement et aux citoyens. C'est une façon d'éviter de rendre des comptes. Cela veut dire qu'en fait nous devons faire davantage confiance à la bureaucratie et au gouvernement en ce qui concerne l'examen de ces activités.

Lorsque le comité parlementaire a examiné la loi en 1986, il a recommandé qu'au bout de trois ans, l'annexe II soit supprimé

Schedule II be done away with because it was not possible to justify intellectually the exemptions already in place under the Access to Information Act.

**Senator Kelleher:** Mr. Reid, did you have discussions with the Department of Finance regarding your concerns prior to the bill being tabled and passed by the House of Commons?

**Mr. Reid:** Yes.

**Senator Kelleher:** Did you have any success as a result of voicing your concerns to Finance?

**Mr. Reid:** I will ask Mr. Leadbeater, who organized the discussions, to reply to that.

**Mr. Alan Leadbeater, Deputy Information Commissioner:** Senator, it is fair to say that the department gave us a very fair hearing. We had a full opportunity to discuss our concerns with the experts in the department.

As to whether we had success in changing their minds, the answer is no. We agreed to disagree. We were of the view that all of the sensitive information that deserves protection could be protected under existing provisions of the legislation. The department felt they needed an "abundance of caution" approach. Although they could not come up with specific examples, they believed that this information was so sensitive that they would like the assurance of a "blanket of secrecy." That is where we agreed to disagree.

**Senator Kelleher:** Specifically dealing with clause 85, to which you have just objected, did they give any specific raison d'être for wanting this exemption?

**Mr. Leadbeater:** As you know, senator, the act requires all individuals to report suspicious transactions. That is fairly sensitive information. The centre is independent of the law enforcement agencies and it will examine it carefully and decide what to pass on. In that circumstance, they felt that for the public to have confidence in their integrity and independence, they wanted to be able to assure them there was absolutely no chance this information would ever get into the public domain.

I think that was the rationale for taking the "abundance of caution" approach.

**Senator Kelleher:** Did you have specific discussions with them about the lack of a definition of "suspicious transaction"?

**Mr. Leadbeater:** No. We felt that however "suspicious" was defined — and that certainly becomes a privacy issue with regard to how intrusive this legislation should be — the existing provisions in the Access to Information Act protected what was sensitive but also permitted the public to have access to accountability information. This organization will, after all, have a fairly intrusive role in Canadian society and Canadians will want access, for example, to any internal audits that may be done on its administration and effectiveness. This provision could prevent them from having access to that type of information.

parce qu'il n'était pas possible de justifier les exceptions déjà prévues aux termes de la Loi sur l'accès à l'information.

**Le sénateur Kelleher:** Monsieur Reid, avez-vous discuté de vos préoccupations avec le ministère des Finances avant que le projet de loi ne soit déposé et adopté à la Chambre des communes?

**M. Reid:** Oui.

**Le sénateur Kelleher:** Avez-vous réussi à convaincre les Finances?

**M. Reid:** Je vais demander à M. Leadbeater, qui a organisé ces discussions, de répondre.

**M. Alan Leadbeater, sous-commissaire à l'information:** Sénateur, on peut dire que le ministère nous a permis de faire valoir notre point de vue. Nous avons eu largement l'occasion de faire connaître nos objections aux experts du ministère.

Quant à savoir si nous avons pu les convaincre, la réponse est non. Chacun est resté sur ses positions. Nous estimions que tous les renseignements délicats méritant d'être protégés l'étaient déjà en vertu des dispositions existantes de la loi. Les responsables du ministère estimaient devoir faire preuve d'un «surcroît de prudence». Ils n'ont pas pu nous donner d'exemples précis, mais ils croyaient que ces renseignements étaient à ce point délicats qu'il fallait garantir le secret absolu. Nous n'étions donc pas d'accord.

**Le sénateur Kelleher:** Pour ce qui est de l'article 85 à propos duquel vous venez d'émettre des objections, ont-ils indiqué la raison d'être de cette exception?

**Mr. Leadbeater:** Comme vous le savez, sénateur, la loi oblige tout le monde à dénoncer les transactions douteuses. Ce sont des renseignements assez délicats. Le centre est indépendant vis-à-vis des organismes d'application de la loi et il va procéder à un examen attentif pour décider des renseignements qu'il transmettra. Dans les circonstances, il a estimé que, pour que le public ait confiance dans son intégrité et son indépendance, il devait pouvoir lui garantir que ces renseignements ne deviendraient jamais publics.

Telle est la raison invoquée, je crois, pour faire preuve d'un «surcroît de prudence».

**Le sénateur Kelleher:** Avez-vous discuté avec les responsables du ministère de l'absence de la définition d'une «opération douteuse»?

**Mr. Leadbeater:** Non. Nous estimions que quelle que soit la définition — et le caractère intrusif de cette loi soulèverait certainement la question de la protection de la vie privée — les dispositions existantes de la Loi sur l'accès à l'information protégeaient les renseignements de nature délicate, mais permettaient quand même au public d'avoir accès à certains renseignements. N'oublions pas que le centre va jouer un rôle assez intrusif dans la société canadienne et que les Canadiens voudront savoir, par exemple, quels sont les résultats de vérifications internes portant sur son administration et son efficacité. Cette disposition pourrait l'empêcher d'avoir accès à ce genre de renseignements.

**Senator Kelleher:** Did you raise any concerns with them over the fact that the citizen would never know he was being investigated, and if it was decided that there was nothing wrong with the transaction, he would not even then be notified that there had been an investigation and that he had been cleared?

**Mr. Leadbeater:** We did express concern about that in the sense that if the institution were to be covered by the existing provisions, section 19, which protects the privacy of individuals, would be available to them. However, there is a public interest override to that section. In certain cases, the public interest in disclosure might outweigh the privacy rights of individuals. That weighing, which we think should go on, and Parliament says should go on, under the Access to Information Act, would no longer be possible because of the changes to Schedule II.

**Mr. Reid:** As you see, senator, it becomes a black hole into which a great deal of normal information about a department can fall and be protected.

**Senator Kroft:** Good morning, Mr. Reid. My question goes to the root of the bill. I think we would all agree that it would be preferable if we did not need such legislation. However, the governments of the world, in the face of modern realities, have concluded that we need to protect ourselves in this area. The question then becomes, what is the least socially damaging thing we can do while still achieving the purpose? That is the way I approach it.

Is there a distinction between information that the analysis centre would have, which is collected by agencies of the state, be it police, CSIS, or others, and information that a broad range of Canadian citizens and institutions have the obligation to provide to try to capture illicit funds?

Does the fact that that information comes from ordinary citizens, rather than as a result of professional state agency work, change the nature or quality of the material? It seems to me you have some obligation to the people on whom the duty to provide the information is being imposed. It is of a fundamentally different quality when it comes from you, me, or someone else who has to make this report. Does the source of the information change anything about the situation?

**Mr. Reid:** No. If you look at the activities of the RCMP, CSIS, as well as other regulatory agencies that have powers similar to this projected agency, you will find that information that needs to be protected is well protected under the Access to Information Act. There are exceptions that provide for the protection of that information.

I should say that about one-third of our work — perhaps more — goes into the enforcement of various provisions of the Privacy Act to ensure that information that ought not to come out does not become public. If you were to take a look at the kinds of information that will be gathered by this new agency, and examine the exemptions as listed in the Access to Information Act, you would be hard pressed to find any piece of information considered

**Le sénateur Kelleher:** Avez-vous soulevé des objections quant au fait qu'un citoyen ne saura jamais qu'on a enquêté sur son compte et que, si l'on juge finalement qu'une transaction était parfaitement légale, il ne saura même pas qu'une enquête a eu lieu et qu'il a été exoneré de tout blâme?

**Mr. Leadbeater:** Nous avons émis des objections à ce sujet, en ce sens que si le Centre était régi par les dispositions existantes, il pourrait invoquer l'article 19, qui protège la vie privée des gens. Néanmoins, l'intérêt public l'emporte sur cette disposition. Dans certains cas, l'intérêt public d'une divulgation pourrait l'emporter sur le droit à la vie privée. Il ne sera plus possible de faire cette évaluation, que nous estimons nécessaire, de même que le Parlement, aux termes de la Loi sur l'accès à l'information, à cause des changements apportés à l'annexe II.

**Mr. Reid:** Comme vous le voyez, sénateur, cela crée un trou noir dans lequel peuvent tomber beaucoup de renseignements courants concernant un ministère.

**Le sénateur Kroft:** Bonjour, monsieur Reid. Ma question concerne la raison d'être de ce projet de loi. Nous conviendrons tous, je pense, qu'il faudrait mieux pouvoir se passer de ce genre de mesure. Néanmoins, compte tenu des réalités du monde moderne, les gouvernements du monde entier ont conclu qu'il fallait se protéger sur ce plan-là. Il s'agit alors de se demander quelle est la façon d'atteindre cet objectif de façon à causer le moins de dommages sur le plan social? Voilà comment j'aborde le problème.

Y a-t-il une distinction à faire entre les renseignements que posséderait le Centre d'analyse et qui sont recueillis par des agences de l'État, que ce soit la police, le SCRS ou d'autres organismes et les renseignements qu'un vaste éventail de citoyens et d'institutions du Canada ont l'obligation de fournir pour permettre de dépister les fonds illicites?

Le fait que ces renseignements sont fournis par de simples citoyens plutôt que par un organisme d'État change-t-il la nature ou la qualité de l'information? Selon moi, vous avez certaines obligations envers les personnes qui se voient obligées de fournir des renseignements. La qualité de ces renseignements est tout à fait différente s'ils sont fournis par vous ou moi ou la personne qui doit faire cette déclaration. La source de l'information change-t-elle quelque chose à la situation?

**Mr. Reid:** Non. Si vous examinez des activités de la GRC, du SCRS et des autres organismes de réglementation qui ont des pouvoirs semblables à ce nouveau centre, vous constaterez que les renseignements qui doivent être protégés sont bien protégés par la Loi sur l'accès à l'information. Il y a des exceptions qui permettent de protéger ces renseignements.

Je dirais qu'environ le tiers de notre travail — peut-être plus — consiste à appliquer les diverses dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels pour veiller à ce que certains renseignements restent confidentiels. Si vous examinez le genre d'informations que recueillera ce nouvel organisme de même que les exceptions énumérées dans la Loi sur l'accès à l'information, on voit mal comment un renseignement jugé secret

secret that would come out. That is because the provisions of the act would protect it for the necessary period of time.

We have no problems at all working with CSIS. We have no problems at all working with the RCMP, who after all, in their day-to-day activities have information that is much broader, much deeper, and much more significant in a whole range of other areas than what this agency will be collecting and collating.

**Mr. Leadbeater:** The question you asked, senator, has another aspect to it that is worth mentioning. By placing this provision in Schedule II, Canadians will get the idea that they can come anonymously to this centre and say whatever they want and give whatever information. However, Canadians should remember that once the centre analyzes this information, if they feel there is a reasonable basis for the involvement of law enforcement, it will be passed on. There are no guarantees of anonymity once things gets into the criminal investigation and subsequent prosecution system.

I do not think it is fair to Canadians to give the impression at the very outset that this is an anonymous "snitch line," if you will, that they can phone in tips and never be involved subsequently. They may become involved, and they may as well know that right at the outset.

**Senator Furey:** Are you saying then that you would want access to the information for which they used the euphemism "for investigation analysis" at the analysis stage?

**Mr. Leadbeater:** We are saying that there would be an adequate exemption for the information at the analysis stage, subject to a public interest override, if the protection were to be for personal information under section 19 of the act. The information that is not related to the actual suspicion of money laundering, such as the administrative and personnel information of the institution, would also be accessible, subject to the ordinary exemptions to which all government institutions are subject.

**Senator Oliver:** Mr. Reid, because something is inconvenient, that should not be a justification for the denial of a fundamental right, such as the right of access to information or privacy. The document that we saw on the Internet contains remarks that you made earlier. I will quote two paragraphs and ask you to comment on them and explain them to this committee. It states the following:

We already know the Chrétien government does everything possible to block improvements to Canada's freedom of information laws. Now it wants to exclude even more government-held material from public scrutiny. The federal Information Commissioner, rightly, wants it to stop.

Farther down in the story it states that 17 years ago, some 33 agencies and departments were exempted. Now with Bill C-22 there will be 51. The article goes on to state:

Even worse, it seems the main reason for wanting the centre excluded is not to protect confidential financial records — sufficient safeguards already exist in the access act and its

pourrait devenir public. En effet, les dispositions de la loi protégeront ces renseignements pendant la période de temps nécessaire.

Nous ne voyons aucune objection à travailler avec le SCRS. Nous ne voyons aucune objection à travailler la GRC qui possède des renseignements beaucoup plus importants dans toutes sortes d'autres domaines que ceux que recueillera cet organisme.

**M. Leadbeater:** La question que vous avez posée, sénateur, présente une autre dimension que je crois nécessaire de souligner. En inscrivant cette disposition dans l'annexe II, on donne l'impression aux Canadiens qu'ils peuvent se présenter anonymement à ce Centre pour dire ce qu'ils veulent et fournir n'importe quel renseignement. Les Canadiens ne devraient toutefois pas oublier qu'une fois que le Centre aura analysé les renseignements en question, s'il désire de faire intervenir les forces de l'ordre, il les leur transmettra. Il n'y a aucune garantie d'anonymat une fois qu'une enquête criminelle débute et que des poursuites sont intentées.

On ne devrait pas faire croire aux Canadiens dès le départ qu'il s'agit d'une ligne téléphonique anonyme où ils pourront dénoncer certains agissements sans jamais avoir à témoigner. Ils peuvent être impliqués et il vaudrait mieux qu'ils le sachent dès le départ.

**Le sénateur Furey:** Dites-vous que vous voudriez avoir accès à l'information qui doit servir «à des fins d'analyse» selon l'euphémisme utilisé?

**M. Leadbeater:** Nous disons que les renseignements fournis seraient exemptés, au stade de l'analyse, à moins que ce ne soit contraire à l'intérêt public, s'il s'agit de renseignements personnels visés par l'article 19 de la loi. Les renseignements sans rapport avec le blanchiment d'argent, tels que les renseignements administratifs et personnels concernant l'organisme, seraient accessibles, sous réserve des exemptions qui s'appliquent couramment à toutes les institutions gouvernementales.

**Le sénateur Oliver:** Monsieur Reid, le simple fait qu'une disposition cause des inconvenients ne peut pas justifier qu'on prive le public d'un droit fondamental tel que le droit d'accès à l'information ou à la protection des renseignements personnels. Le document que nous avons vu sur Internet contient des propos que vous avez tenus antérieurement. Je vais citer deux paragraphes en vous demandant de nous les expliquer. Voici ce que vous avez dit:

Nous savons déjà que le gouvernement Chrétien cherche, par tous les moyens, à empêcher l'amélioration des lois sur la liberté d'information. Il veut maintenant soustraire encore davantage les renseignements que détient le gouvernement à l'examen du public. Le Commissaire à l'information fédéral veut, à juste titre, l'en empêcher.

Un peu plus loin dans cet article, on peut lire qu'il y a 17 ans, 33 organismes et ministères étaient exemptés. Maintenant, avec le projet de loi C-22, il y en aura 51. Voici ce qu'on peut lire ensuite:

Pire encore, si le gouvernement veut exempter le Centre la principale raison n'est pas qu'il veut protéger des dossiers financiers confidentiels étant donné que des garanties

corollary, the Privacy Act — but because it would be “inconvenient” for the centre to have to respond to requests for documentation.

What do you say to that?

**Mr. Reid:** I say that the government has attempted to take other legislation out of the ambit of the Access to Information Act a number of times. An example I gave in my presentation was the labour legislation. My predecessor, John Grace, came to the Senate to seek to have that removed.

I also gave the example of the way in which the number of exemptions in Schedule II of the act has increased steadily at a very rapid rate. There has been an increase of almost 100 per cent in the 17 years since the act came into effect. The parliamentary committee that reviewed this said section 24 is not necessary because the exclusions in the act protect all of this information. Not only is there the abundance-of-caution argument, which Mr. Leadbeater mentioned, there is also the desire to hamstring the act in a variety of ways by removing a significant amount of information from the purview of the Information Commissioner. This is a continuing, and normal, I suppose, bureaucratic battle. I feel that it should stop. I feel that section 24 should be removed from the act and that clause 85 should be removed from this bill.

The Department of Finance has advanced no substantive argument as to why it is required. It can be “macho” reasons in saying, “I’m out and you’re in.” It can be an abundance-of-caution reason. It can be because I do not want to have to go through the agony that the access legislation provides for. There is no substantive reason, which is to say that there is no information that this agency will receive that is not already protected where necessary.

**Senator Oliver:** Your main submission, which is succinct, brief and clear, is that you would like to have clause 85 removed from Bill C-22. Do you have a proposed draft amendment or wording? Second, have you and your staff looked at any other ways in which the problem could be solved other than by complete removal?

**Mr. Reid:** In the first case, I have not been convinced that there is a problem. The Department of Finance has been unable to advance any substantive argument that this information and this agency will have a status higher than that of other secret and police agencies like the RCMP and CSIS. They have been unable to do that. Therefore, a simple amendment such as, “I move that clause 85 of the bill be deleted,” would be satisfactory; and to report back to the other place that this clause has been deleted and to ask for their concurrence. That was the process used the last time an information commissioner came before a Senate committee.

suffisantes sont déjà prévues dans la Loi sur l'accès à l'information et son corollaire, la Loi sur la protection des renseignements personnels, mais simplement qu'il serait «dérangéant» pour le Centre d'avoir à répondre à des demandes de renseignements.

Qu'en dites-vous?

**M. Reid:** Je dis que le gouvernement a cherché à soustraire d'autres lois de la portée de la Loi sur l'accès à l'information et cela à plusieurs reprises. Un exemple que j'ai donné dans ma déclaration liminaire est la législation du travail. Mon prédécesseur, John Grace, est allé devant le Sénat pour demander que cette mesure soit supprimée.

J'ai également indiqué à quel point le nombre d'exemptions prévues à l'annexe II de la loi a augmenté rapidement. Il y a eu une augmentation de près de 100 p. 100 depuis que la loi est entrée en vigueur, il y a 17 ans. Le comité parlementaire qui a réexaminé la loi a dit que l'article 24 était inutile parce que les exclusions prévues protégeaient déjà tous ces renseignements. Non seulement le gouvernement veut s'entourer d'un surcroît de précautions, comme M. Leadbeater l'a mentionné, mais il cherche à limiter la loi de diverses façons en mettant une importante quantité de renseignements hors de la portée du commissaire à l'information. C'est une bataille bureaucratique continue et sans doute normale. J'estime qu'il faut y mettre un terme. L'article 24 devrait être supprimée de la loi et l'article 85 devrait être éliminé de ce projet de loi.

Le ministère des Finances n'a présenté aucun argument solide pour justifier cette disposition. C'est peut-être pour nous narguer en disant: «Vous ne pouvez rien contre nous, car nous sommes exemptés». C'est peut-être par excès de prudence. C'est peut-être pour éviter tous les inconvénients que représente la Loi sur l'accès à l'information. Mais il n'y a pas de raison valide, autrement dit, cet organisme ne recevra aucun renseignement qui ne soit déjà protégé si c'est nécessaire.

**Le sénateur Oliver:** Vous faites surtout valoir, de façon claire, brève et précise, que vous souhaitez l'élimination de l'article 85 du projet de loi C-22. Avez-vous un projet d'amendement ou de libellé? Deuxièmement, votre personnel et vous-même avez-vous examiné d'autres façons de résoudre le problème à part l'élimination complète de cette disposition?

**M. Reid:** D'abord, je ne suis pas convaincu que cela pose un problème. Le ministère des Finances n'a pas pu fournir d'argument solide pour justifier que ces renseignements et cet organisme soit plus protégés que les autres organismes secrets et policiers comme la GRC et le SCRS. Il n'a pas pu le faire. Par conséquent, il suffirait d'une simple motion proposant que l'article 85 du projet de loi soit supprimé et que vous fassiez rapport à l'autre endroit que cet article a été supprimé en lui demandant d'adopter l'amendement. C'est ce qui a été fait la dernière fois qu'un Commissaire à l'information a comparu devant un comité sénatorial.

[Translation]

**Senator Poulin:** Since the implementation of the Access to Information Act, there have been major changes in the communication field in Canada. What we consider as being private is far from being really private. This is what we see more and more of in every area. Have the new communication technologies influenced your legislation?

[English]

**Mr. Reid:** The new forms of communication, such as the World Wide Web, e-mail, and other forms of electronic communication are covered under our act — not as clearly as we would like them to be, but they are covered. We take into account e-mails, for example. We take into account electronic documents created by government. Voice messages are also covered under the act, but no one has yet found a way of recording them. Decisions are often communicated using voice mail and no record of them is kept. We find a considerable amount of useful information on the Web, and that departments are increasingly using it as a means of information publication.

We have a problem with that because our act clearly refers to publications being in the *Gazette* or in the library depository system. However, publication on the Web is a greater source of information than the other more traditional means in many cases.

We are very conscious of the problems with electronic documentation. You know that I have complained vociferously about the collapse of the government's filing system, and we still do not have an electronic filing system in place. It is no wonder that records within the Government of Canada tend to be in a chaotic state. It makes it difficult for people to get the information that they want. It makes it difficult for departments to find that information.

[Translation]

**Senator Poulin:** Considering that explosion of communication technologies, is it not a real challenge for our government to balance ensuring access to information and accountability on the one hand, and the management and follow-up of information on the other hand?

Do you not think that in the spirit of Bill C-22, as Senator Kroft so well said, this balance is particularly important during the transition period? Sometimes it may be better to be overly cautious than to have a system overly accessible and open.

[English]

**Mr. Reid:** I agree that the question of balance is very important. However, Parliament has decided that the balance shall be met through the Privacy Act and the Access to Information Act. To further ensure that that balance is available to members of Parliament, there are two commissioners with separate mandates. In my case, I spend about 30 per cent to 35 per cent of my time enforcing the Privacy Act. Thus there is considerable balance.

[Français]

**Le sénateur Poulin:** Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'accès à l'information, il y a eu des changements majeurs dans le domaine plan des communications au Canada. Finalement, ce qu'on tient pour acquis être privé est loin de l'être. On le voit de plus en plus dans tous les domaines. Les nouvelles communications ont-elles eu un impact sur votre loi?

[Traduction]

**M. Reid:** Les nouvelles formes de communication, comme Internet, le courrier électronique et les autres modes de communication électronique sont incluses dans notre loi — pas aussi clairement que nous le souhaiterions, mais elles sont couvertes. Nous tenons compte du courrier électronique, par exemple. Nous tenons compte des documents électroniques créés par le gouvernement. Les messages vocaux sont également régis par la loi, mais personne n'a encore trouvé le moyen de les enregistrer. Les décisions sont souvent communiquées au moyen de messages téléphoniques qui ne sont pas enregistrés. Nous trouvons énormément de renseignements utiles dans Internet et les ministères se servent de plus en plus du Web pour publier de l'information.

Cela nous pose un problème en ce sens que notre loi mentionne clairement les publications dans la *Gazette* ou les bibliothèques de dépôt. Néanmoins, la publication dans Internet représente souvent une source d'information plus importante que les moyens plus traditionnels.

Nous sommes très conscients des problèmes que pose la documentation électronique. Comme vous le savez, je me suis beaucoup plaint de l'état lamentable du système de classement du gouvernement et nous n'avons toujours pas de système de classement électronique. Il n'est pas étonnant qu'il y ait de la pagaille dans les dossiers du gouvernement canadien. Les gens ont donc de la difficulté à obtenir les renseignements qu'ils désirent. Les ministères ont du mal à trouver ces renseignements.

[Français]

**Le sénateur Poulin:** Suite à cette explosion de communications techniques, est-ce que ce n'est pas un défi pour notre gouvernement que d'avoir à équilibrer l'importance de l'accès à l'information et de la responsabilisation, d'une part, mais d'autre part, de l'assurance à tous les Canadiens et Canadiennes de la gestion et du suivi de l'information?

Ne pensez-vous pas que, tel que dans l'esprit du projet de loi C-22, comme le disait si bien le sénateur Kroft, cet équilibre est extrêmement important durant notre période de transition? Parfois il vaut mieux pécher par prudence que de pécher par une trop grande accessibilité et ouverture.

[Traduction]

**M. Reid:** Je reconnais que cet équilibre est très important. Le Parlement a toutefois décidé qu'il serait assuré au moyen de la Loi sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur l'accès à l'information. Pour que les choses soient encore mieux équilibrées, il y a deux commissaires à qui l'on a confié deux mandats distincts. En ce qui me concerne, je consacre environ 30 à 35 p. 100 de mon temps à l'application de la Loi sur la

Second, in terms of the activities of CSIS, the RCMP, and other enforcement and regulatory agencies, that balance has been demonstrated beyond a doubt after 17 years of experience with these two acts. I do not believe that there has ever been a case on either the privacy side or the access to information side, where the rights and needs of Canadians to have that balance has been found to be invalid. It is a wonderful record that I think goes back to the designers of the original legislation.

[Translation]

**Senator Poulin:** What is the main source of requests made under the Access to Information Act, to public agencies that comes under that legislation? Are those requests coming from the general public, Members of Parliament or journalists? What is the proportion of each source?

[English]

**Mr. Reid:** The greatest source of requests is from the business community. They make up about 40 per cent of the volume. Increasingly, however, we see requests from members of Parliament and senators climbing very rapidly. I have been told there is a study going on into where members of Parliament get their information. After the first six interviews with back-bench Liberal MPs from the House of Commons, the people conducting the study were amazed to find that they all said that the Access to Information Act was their number one method of obtaining information about government activities. Therefore, the Access to Information Act has now superseded the techniques for which I had some responsibility when I was in the House of Commons. They are seldom used now because the Access to Information Act gives citizens rights against the government. The government has an obligation to provide that information within 30 days. If they are dissatisfied with the information they have requested, and they are dissatisfied with the exclusions that the department has made, they can appeal to the Information Commissioner, who will conduct a thorough investigation. The Information Commissioner has very adequate powers to do that. It is a very good balance, in my judgment.

**Senator Angus:** We were told by the officials who came to brief us about the reasons for this bill, et cetera, that the principal underlying one was the need to combat organized crime. We were told it was to do our bit as a member of a group of 28 nations working together to deal with so-called "money laundering," which I refer to as sort of a folkloric term that television has created. These television definitions far exceed the definition set out in the bill.

At any rate, do you agree that the main and only purpose of this bill is to help combat organized crime on an international scale?

**Mr. Reid:** Yes.

protection des renseignements personnels. Il y a donc un très bon équilibre.

Deuxièmement, pour ce qui est des activités du SCRS, de la GRC et des autres organismes d'application de la loi et de réglementation, depuis 17 ans que ces deux lois sont en vigueur, cet équilibre ne fait aucun doute. Je ne crois pas qu'il y ait eu un seul cas, du côté de la protection des renseignements personnels ou du côté de l'accès à l'information où on a constaté un déséquilibre en ce qui concerne les droits et les besoins des Canadiens. Les résultats sont exceptionnels et je crois qu'on le doit à la façon dont la loi a été conçue au départ.

[Français]

**Le sénateur Poulin:** Parmi les demandes soumises en vertu de la Loi de l'accès à l'information, que ce soit dans n'importe quelle agence publique soumise à cette loi, quelle est la principale source des demandes d'accès à l'information? Proviennent-elles des Canadiens en général, de la part de membres du Parlement, ou de la part de journalistes? Quel est l'équilibre de la provenance des demandes?

[Traduction]

**M. Reid:** Les demandes proviennent principalement du milieu des affaires. Elles représentent à peu près 40 p. 100 du volume. Néanmoins, nous recevons de plus en plus de demandes des députés et des sénateurs. On m'a dit qu'on effectuait actuellement une étude sur les sources d'information des députés. Après leurs six premières entrevues avec de simples députés libéraux de la Chambre des communes, les chercheurs ont constaté à leur grande surprise que tous citaient la Loi sur l'accès à l'information comme le principal moyen qu'ils utilisaient pour obtenir des renseignements sur les activités gouvernementales. Par conséquent, la Loi sur l'accès à l'information a maintenant surpassé les techniques à l'égard desquelles j'ai assumé une certaine responsabilité lorsque je siégeais à la Chambre des communes. Elles sont maintenant rarement utilisées du fait que la Loi sur l'accès à l'information confère aux citoyens des droits vis-à-vis du gouvernement. Le gouvernement a l'obligation de leur fournir les renseignements demandés dans les 30 jours. S'ils sont insatisfaits des renseignements reçus et des exclusions que le ministère a faites, ils peuvent interjeter appel auprès du commissaire à l'information, qui effectuera une enquête approfondie. Le Commissaire à l'information est doté des pouvoirs voulus. Selon moi, cela assure un très bon équilibre.

**Le sénateur Angus:** Les fonctionnaires qui sont venus nous exposer les raisons qui justifient ce projet de loi nous ont dit qu'il répondait surtout à la nécessité de combattre le crime organisé. On nous a dit que c'était pour faire notre part en tant que membres d'un groupe de 28 pays qui conjuguent leurs efforts pour remédier au «blanchiment d'argent» une expression que je trouve plutôt folklorique et qui a été créée par la télévision. Ces définitions de la télévision surpassent de loin la définition énoncée dans le projet de loi.

Quoi qu'il en soit, êtes-vous d'accord pour dire que le principal et le seul but de ce projet de loi est de combattre le crime organisé à l'échelle internationale?

**M. Reid:** Oui.

**Senator Angus:** I was told before this briefing that there were other reasons, such as the fact that they are after tax dodgers, tax evaders, and not necessarily organized crime.

**Senator Oliver:** As well as the underground economy.

**Mr. Reid:** I am not capable of making that kind of judgment. We focused on how the act impacts on the Access to Information Act. That is my mandate. I dare not go beyond it.

**Senator Angus:** From what I can see, sir, you do your job very assiduously. I am happy as a citizen that you are doing it with the zeal and competence that you and your colleagues bring to it. Let us say it is a given that the principal and underlying reason for this somewhat Draconian bill is to help Canada do its bit in combating organized crime on a large scale. Do you know of other legislation or other databases that result from legislation designed to combat crime on this scale where that information would be available to the public?

**Mr. Leadbeater:** All the policing agencies of the federal government — the security service, the RCMP, the policing agencies associated with the Correctional Service of Canada, the Immigration service, the Customs agencies and so forth — all play a very vital role in the security of the nation. They all came before Parliament at the time the Access to Information Act was being proposed to say, "Don't, whatever you do, make us subject to this act because it will be the end of law enforcement." Parliament said, "No, sorry. We think we have given sufficient exemptions." They were all made subject to the act. Three years later, Parliament reviewed the act and not one law enforcement agency came before it to say that it had been crippled.

I think the experience in the law enforcement and related fields has been clear — and this is not strictly law enforcement, it is a related field — that this legislation does not interfere with them accomplishing their programs. At the same time, it gives the public a window into what they do.

**Senator Angus:** It is but an opaque window.

**Mr. Reid:** Yes, because the information that is important to the ongoing business of a regulatory department, the police, or CSIS is protected under the act. That is why we find it very difficult to understand why this agency is superior to all of the other agencies of government that handle confidential and important information such that it should have a special exemption.

**Senator Angus:** That was going to be my next question. It seems to flow from your written material and from your statement that you believe that the powers that be could carry out their intentions under this bill without clause 85.

**Mr. Reid:** Yes. As I say, they have been unable to advance a substantive argument as to why clause 85 is vital to the functioning of this agency.

**Senator Angus:** Is there any other element in this bill that offends you in terms of your mandate?

**Mr. Reid:** No, this is the only clause. I look upon this as part of a continuing attack.

**Le sénateur Angus:** Avant cette séance d'information, on m'a dit qu'il y avait d'autres raisons, comme la lutte contre l'évasion fiscale, et pas nécessairement le crime organisé.

**Le sénateur Oliver:** Et contre l'économie souterraine.

**M. Reid:** Ce n'est pas à moi d'en juger. Nous avons seulement examiné les conséquences du projet de loi pour la Loi sur l'accès à l'information. Tel est mon rôle. Je n'oserais pas aller plus loin.

**Le sénateur Angus:** D'après ce que je peux voir, monsieur, vous faites votre travail très assidûment. Je me réjouis, en tant que citoyen, que vous le fassiez avec autant de zèle et de compétence, vous et vos collègues. Disons que la principale raison d'être de ce projet de loi assez draconien est qu'il doit aider le Canada à faire sa part dans la lutte à grande échelle contre le crime organisé. Connaissez-vous d'autres lois ou d'autres bases de données résultant de lois visant à combattre le crime organisé, à cette échelle, et qui fourniraient des renseignements au public?

**M. Leadbeater:** Tous les organismes policiers du gouvernement fédéral, le SCRS, la GRC, les organismes de police associés au Service correctionnel du Canada, le service d'Immigration, l'Agence des douanes, et cetera, jouent un rôle crucial dans la sécurité nationale. Tous ces organismes ont comparu devant le Parlement lorsqu'on a proposé la Loi sur l'accès à l'information pour dire: «Quoi que vous fassiez, ne nous assujettissez pas à cette loi, car ce serait la fin de l'application de la loi». Le Parlement a répondu: «Désolé, mais nous pensons avoir prévu suffisamment d'exemptions». Tous ces organismes ont été assujettis à la loi. Trois ans plus tard, le Parlement a réexaminé la loi sans qu'aucun service policier ne vienne se plaindre d'avoir été paralysé.

L'expérience dans le domaine de la police et les domaines connexes est claire selon moi — et il s'agit ici non pas strictement de l'application de la loi, mais d'un domaine connexe — et prouve que cette loi n'empêche pas ces organismes de faire leur travail. En même temps, cela permet au public d'avoir une idée de ce qu'ils font.

**Le sénateur Angus:** Mais c'est une vague idée.

**M. Reid:** Oui, car les renseignements importants pour les activités d'un organisme de réglementation, pour la police ou le SCRS, sont protégés par la loi. Voilà pourquoi nous avons beaucoup de mal à comprendre pourquoi ce centre devrait être mieux protégé que tous les autres organismes gouvernementaux qui traitent des renseignements confidentiels et importants et bénéficient de cette exemption spéciale.

**Le sénateur Angus:** Ce sera ma prochaine question. D'après votre mémoire et votre déclaration, vous semblez croire que ce projet de loi permettrait aux autorités en place pourraient atteindre leur objectif sans l'article 85.

**M. Reid:** Oui. Comme je l'ai dit, aucun argument valide n'a pu être invoqué pour démontrer que l'article 85 est essentiel pour assurer le bon fonctionnement du centre.

**Le sénateur Angus:** Y a-t-il d'autres éléments de ce projet de loi que vous trouvez répréhensibles?

**M. Reid:** Non, c'est le seul. J'estime qu'il fait partie d'une attaque continue.

**Senator Angus:** That is what worries me. I would rather hear you say that this specific bill is highly offensive. As my colleague, Senator Oliver, indicated, it appears that the present government is running roughshod over these main precepts of the privacy laws of the country. I think, therefore, that my staff and I will look more deeply into that.

However, I refer specifically to this bill, which is receiving a fair amount of international attention. We are told that it is urgent, that Canada is the last of 28 countries to do it, and that we had better hurry up and get this on the books. Now we find that that it is not quite accurate, that Canada already has quite good teeth in its criminal laws, et cetera. If we enact this bill, not only will we be one of 28 countries that have done something, but we will probably have gone beyond what those other countries have done. We are waiting for a chart from officials that will set out a comparison of all these elements, to see whether our government is asking us to go way beyond what the other 27 countries have done.

**Mr. Reid:** I can assure you that I believe that all the other information that is collected under other acts of Parliament is subject to the Access to Information Act.

**Senator Angus:** You have made that clear, and I was not fully aware of that. That includes the CSIS legislation and our main criminal statutes, but conditionally, of course.

**Mr. Reid:** Yes, because there are exemptions.

**Senator Angus:** Yes, and you folks bring the balance to it.

In preparing for today and examining Bill C-22, have you had occasion to look at laws of this nature in other countries to see whether they go beyond what you think is reasonable?

**Mr. Reid:** No, we have not.

**Senator Angus:** You cannot tell us that Canada will be more Draconian than other countries if we enact this bill?

**Mr. Reid:** We cannot make that judgment.

**Senator Kroft:** Perhaps Mr. Reid's answer obviates the need for my question. However, I am also interested in how we are doing compared with other countries.

Yesterday, we heard from a senior official from Belgium who had broad experience in the organization of this kind of legislation internationally. He also said that he was a professor of comparative law and would speak wearing that hat too.

When we asked him how this bill compared with laws internationally, he said that it was more "protective," I believe was the word he used, and that it went further than other legislation he had seen toward protecting the interests of citizens.

**Senator Oliver:** He did not say that. That is not accurate.

**Senator Kroft:** I think that if you check the transcript, you will find that he did.

**Le sénateur Angus:** C'est ce qui m'inquiète. Je préférerais vous entendre dire que ce projet de loi est tout à fait inacceptable. Comme l'a dit mon collègue, le sénateur Oliver, il semble que le gouvernement actuel est en train de piétiner les principes fondamentaux des lois du pays sur la protection de la vie privée. Mes adjoints et moi-même allons donc examiner la question de plus près.

Je voudrais toutefois parler plus précisément de ce projet de loi qui a retenu largement l'attention sur la scène internationale. On nous dit que c'est urgent, que le Canada est le dernier des 28 pays à agir et que nous ferions mieux d'adopter rapidement cette mesure. Nous constatons maintenant que ce n'est pas tout à fait exact, que le Canada a déjà des lois pénales efficaces, et cetera. Si nous adoptons ce projet de loi, non seulement nous compterons parmi les 28 pays qui ont fait quelque chose, mais nous serons sans doute allés plus loin qu'eux. Nous attendons que les fonctionnaires nous fournissent un tableau comparatif pour voir si notre gouvernement nous demande d'aller plus loin que les 27 autres pays.

**M. Reid:** Je peux vous assurer qu'à ma connaissance, tous les autres renseignements recueillis en vertu d'autres lois du Parlement sont assujettis à la Loi sur l'accès à l'information.

**Le sénateur Angus:** Vous l'avez dit clairement et je ne savais pas vraiment ce qu'il en était. Cela comprend la Loi sur le SCRS et nos principales lois pénales, mais à certaines conditions, bien entendu.

**M. Reid:** Oui, car il y a des exemptions.

**Le sénateur Angus:** Oui, et vous veillez à assurer un juste équilibre.

En vous préparant pour les audiences d'aujourd'hui et en examinant le projet de loi C-22, avez-vous eu l'occasion d'étudier les lois comparables des autres pays pour voir si elles dépassent les limites que vous jugez raisonnables?

**M. Reid:** Non, nous ne l'avons pas fait.

**Le sénateur Angus:** Vous ne pouvez pas nous dire que la législation canadienne sera plus draconienne que celle des autres pays si nous adoptons ce projet de loi?

**M. Reid:** Nous ne pouvons pas porter de jugement.

**Le sénateur Kroft:** Étant donné la réponse de M. Reid, je ne poserai peut-être pas ma question. Mais j'aimerais également savoir comment nous nous comparons aux autres pays.

Hier, nous avons entendu le témoignage d'un haut fonctionnaire de Belgique qui possède une vaste expérience de ce genre de législation au niveau international. Il a dit aussi qu'il était professeur de droit comparatif et qu'il parlait également à ce titre.

Lorsque nous lui avons demandé comment ce projet de loi se compare aux lois internationales, il a dit qu'il assurait une plus grande «protection», je crois que c'est le mot qu'il a utilisé, et qu'il allait plus loin que les autres lois qu'il avait vu pour protéger les intérêts des citoyens.

**Le sénateur Oliver:** Ce n'est pas ce qu'il a dit. C'est inexact.

**Le sénateur Kroft:** Si vous vérifiez la transcription, vous verrez que c'est ce qu'il a dit.

**Senator Oliver:** He did not say that.

**Senator Tkachuk:** That is a nice spin.

**The Chairman:** I think he did say that, but I will have to check the transcript.

**Senator Kroft:** I invite you to look at the transcript and see what your reaction is to see what he said.

**Senator Tkachuk:** Belgium has always been a great example for us to follow and we should get right on it.

Since it was our government that passed both the Privacy Act and the Access to Information Act, we on our side feel a strong responsibility to protect that legislation. A number of issues were raised by the Privacy Commissioner yesterday that caused us great concern. Of course, you raise others today.

On page 3 of your brief you mention the black hole of secrecy that will be created if clause 85 is allowed to stand. You said that it could, for example, be a basis for refusal to disclose audits of the effectiveness of the centre's operation.

Could you expand on that? To what audits do you refer?

**Mr. Reid:** Generally speaking, one of the management tools we have seen develop over the last few years is an audit of programs to ensure that delivery is proper, that you have the right resources, and that the administration is up to scratch. These audits are, according Treasury Board, to be posted on a Web site, and the draft audits have been accessible for some time under Access to Information legislation. With the kind of exemption contained in this bill, it could be legitimately argued that those audits will no longer available, only a report on the administration of the program.

**Senator Tkachuk:** I believe this bill provides for one parliamentary review in five years, and then Parliament never reviews it again unless the government passes another bill or amends the act. Are you saying that audits will not necessarily be done, or that they will not be revealed?

**Mr. Reid:** I cannot say whether they would be done, but if they were, they would not have to be revealed according to this clause.

**Senator Tkachuk:** If someone asks for information about an issue in a department that is being dealt with in this centre, can that be used as an excuse not to give access to the information? They will be getting information from tens of thousands of people across Canada.

**Mr. Reid:** If the department controls the information, under this bill, it cannot come out. Also, if that information is in the hands of someone else because it is owned by this department, it will not come out. It would probably also be protected under the Access to Information Act, but in this case, because it is taken out of the act, it is an absolute prohibition.

**Le sénateur Oliver:** Il n'a pas dit cela.

**Le sénateur Tkachuk:** C'est une belle interprétation.

**Le président:** Je crois qu'il a dit cela, mais je vais devoir vérifier la transcription.

**Le sénateur Kroft:** Je vous invite à vérifier et vous verrez ce qu'il a dit.

**Le sénateur Tkachuk:** La Belgique a toujours été un excellent exemple à suivre et nous devrions le faire.

Comme c'est notre gouvernement qui a fait adopter la Loi sur la protection des renseignements personnels et la Loi sur l'accès à l'information, nous estimons avoir la responsabilité de protéger ces lois. Le commissaire à la vie privée a soulevé hier plusieurs questions qui nous ont vivement préoccupés. Bien entendu, vous en soulevez d'autres aujourd'hui.

À la page 3 de votre mémoire, vous mentionnez le trou noir du secret qui sera créé si l'article 85 est maintenu. Vous dites qu'il pourrait être invoqué, par exemple, pour refuser de dévoiler le résultat de vérifications sur l'efficacité du centre.

Pourriez-vous expliquer ce que vous voulez dire? De quelles vérifications parlez-vous?

**M. Reid:** En général, l'un des instruments de gestion qui s'est répandu ces dernières années est la vérification des programmes qui permet de voir si la prestation des programmes est satisfaisante, si l'on dispose des ressources voulues et si l'administration est bien faite. Selon le Conseil du Trésor, les résultats de ces vérifications doivent être affichées dans un site Web et il est possible d'obtenir, depuis un certain temps, les ébauches de rapports dans le cadre de la Loi sur l'accès à l'information. Étant donné les exemptions que prévoit le projet de loi, on pourrait, en toute légitimité, faire valoir qu'il suffit de publier un rapport sur l'administration du programme plutôt que ces vérifications.

**Le sénateur Tkachuk:** À mon avis, ce projet de loi prévoit un examen parlementaire dans cinq ans, après quoi le Parlement ne réexaminera plus la loi à moins que le gouvernement n'adopte un nouveau projet de loi ou ne modifie la loi. Dites-vous que les vérifications ne seront plus obligatoires ou qu'elles ne seront plus divulguées?

**M. Reid:** Je ne peux pas dire si elles seront faites ou non, mais si elles sont faites, elles n'auront plus à être divulguées en raison de cet article.

**Le sénateur Tkachuk:** Si quelqu'un demande des renseignements sur une question concernant un ministère que le centre examine, cela peut-il servir d'excuse pour ne pas communiquer les renseignements demandés? Le centre recevra des renseignements de dizaines de milliers de gens des quatre coins du pays.

**M. Reid:** Si le ministère contrôle l'information, ce projet de loi ne permet pas de la divulguer. D'autre part, si les renseignements sont entre les mains de quelqu'un d'autre du fait qu'ils appartiennent à ce ministère, ils ne seront pas divulgués. Ils seraient sans doute protégés également en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, mais dans ce cas-ci, comme ils sont exemptés, il s'agit d'une interdiction absolue de les divulguer.

**Senator Poulin:** Do you not believe, Mr. Reid, that there is a fundamental difference between this centre, CSIS, and the RCMP in terms of the fragility of information that could be accessed through the bill?

**Mr. Reid:** In a hierarchy, I would say that CSIS has by far the most sensitive and wide-ranging information, with the RCMP ranking second and this agency third. It does have significant privacy implications. However, the Privacy Act protects much of that information.

I do not see a particular conflict between the Access to Information Act and this agency, because we have had plenty of opportunity over the last 17 years to work out these differences, difficulties, and problems with the agencies that have sensitive and important information. This is the new boy on the block, and it would fit into the already existing practices.

**Senator Angus:** Did you say that CSIS was first on the spectrum of sensitivity?

**Mr. Reid:** Yes.

**The Chairman:** Thank you very much, gentlemen. We appreciate your being here.

I call the next group of witnesses from the Canadian Bar Association. I would like to welcome Ms Tamra L. Thomson and Mr. Greg DelBigio.

**Ms Tamra L. Thomson, Director, Legislation and Law Reform, Canadian Bar Association:** Mr. Chairman, the Canadian Bar Association is pleased to be able to present its commentary on Bill C-22 today. The Canadian Bar Association is a national association, representing over 36,000 lawyers in all aspects of practice in all areas of the country.

Amongst our primary objectives are improvement in the law, and improvement in the administration of justice. It is from that optic that we make our views known today.

You have received a copy of our submission, as well as a covering letter that addresses some amendments that were made in the other place after we had made our submissions to that committee.

I will ask Mr. DelBigio to address the substance of our concerns with this bill. Mr. DelBigio is a member of the criminal justice section and past Chair of the Vancouver group in that section of the CBA.

**Mr. Greg DelBigio, Canadian Bar Association:** The Canadian Bar Association expresses two general concerns in its final submission on this bill.

We are concerned about the way in which this bill might interfere with legitimate business activity. I will not dwell upon that today, as it is set out in our submission.

**Le sénateur Poulin:** Ne croyez-vous pas, monsieur Reid, qu'il y a une différence fondamentale entre ce centre, le SCRS et la GRC pour ce qui est du caractère confidentiel des renseignements que ce projet de loi permettrait d'obtenir?

**M. Reid:** Je dirais que le SCRS est, de loin, l'organisme qui détient les renseignements les plus délicats et ayant la plus grande portée, que la GRC arrive en deuxième place et cet organisme en troisième place. Ces renseignements ont d'importantes implications pour la vie privée des gens. Néanmoins, la Loi sur la protection des renseignements personnels protège la plupart de ces renseignements.

Je ne vois pas de conflit particulier entre la Loi sur l'accès à l'information et cet organisme étant donné qu'au cours des 17 dernières années, nous avons eu largement l'occasion de résoudre ces divergences, ces difficultés et ces problèmes avec les organismes qui détendent des renseignements délicats et importants. Ce centre n'est qu'un organisme de plus et il s'intégrerait dans les méthodes déjà en place.

**Le sénateur Angus:** Avez-vous dit que le SCRS se classe premier pour ce qui est des renseignements délicats?

**M. Reid:** Oui.

**Le président:** Merci beaucoup, messieurs. Nous vous remercions de votre présence ici.

Je vais maintenant demander aux témoins de l'Association du Barreau canadien de s'avancer. Je voudrais souhaiter la bienvenue à Mme Tamra L. Thomson et à M. Greg DelBigio.

**Mme Tamra L. Thomson, directrice, Législation et réforme du droit, Association du Barreau canadien:** Monsieur le président, l'Association du Barreau canadien se réjouit de pouvoir faire connaître ses opinions au sujet du projet de loi C-22. L'Association du Barreau canadien est une association nationale qui représente plus de 36 000 avocats qui exercent la profession dans toutes ses spécialités et dans toutes les régions du pays.

Parmi nos principaux objectifs figure l'amélioration de la loi et de l'administration de la justice. C'est dans cette optique que nous faisons connaître nos opinions aujourd'hui.

Vous avez reçu la copie de notre mémoire ainsi qu'une lettre d'accompagnement qui mentionne certaines modifications qui ont été apportées à l'autre endroit à la suite de notre témoignage.

Je vais demander à M. DelBigio de vous parler de l'essentiel de nos préoccupations vis-à-vis de ce projet de loi. M. DelBigio est membre de la Section de justice pénale et président sortant du groupe de Vancouver dans cette section de l'ABC.

**M. Greg DelBigio, Association du Barreau canadien:** L'Association du Barreau canadien a deux dernières préoccupations d'ordre général à émettre au sujet de ce projet de loi.

Nous craignons que ce projet de loi puisse entraver les opérations commerciales légitimes. Je ne m'étendrai pas sur ce sujet étant donné que nous le développons dans notre mémoire.

More important, the CBA is concerned about the way in which this bill will interfere with the lawyer-client relationship, in particular, with respect to privilege and confidentiality, which are both essential to that relationship.

As some of you may know, privilege and confidentiality are related but distinct concepts. Both protect information that lawyers receive from clients.

Confidentiality is of course an ethical duty. It is a duty that prohibits lawyers from disclosing information received in their professional capacity to others.

Privilege is a narrower concept. Privilege belongs to the client. Once again, however, the lawyer is prohibited from disclosing that kind of information.

It is the position of the Canadian Bar Association that this bill undermines and erodes the lawyer-client relationship, which is different from any other existing professional relationship. That difference is recognized in law. It is a difference that must be maintained, and that is threatened by this bill.

It is the position of the CBA that there is little doubt that the objectives of this bill are the deterrence of crime and the enforcement of criminal law, and perhaps in particular, the deterrence of organized crime as it relates to money laundering. When considering the bill, it is important to bear in mind existing law, in particular, Part XII.2 of the Criminal Code. That is the existing money laundering legislation, which provides a very comprehensive scheme, including offence-, search-, and forfeiture-related provisions. There are also special provisions within the Criminal Code dealing with organized crime — for example, the wire tap and penalty provisions.

I say this to illustrate that the topics that are covered by the bill already exist within the Criminal Code in many respects. Is Bill C-20 as it pertains specifically to lawyers necessary? Is there a current void within the Criminal Code that needs to be filled? It is the position of the Canadian Bar Association that the answer to those questions is a simply stated no.

The existing laws deal effectively with money laundering and organized crime. Even if it is necessary for the bill to become law, it is not necessary for lawyers to be included as they now are.

The bill will require that lawyers fundamentally alter their relationship with their clients. In some instances, it will require that information be passed from the lawyer to the agency, and that that passage of information be kept secret from the client.

Uncertainty about the meaning of the term "suspicious" might lead to over-reporting. In other words, in the face of that uncertainty, it might well be that lawyers will err on the side of reporting rather than not reporting. More information may be collected than is absolutely necessary.

Mais surtout, l'ABC s'inquiète de la façon dont ce projet de loi s'ingérera dans les relations entre l'avocat et son client, plus particulièrement en ce qui concerne le secret professionnel et la confidentialité, qui sont deux aspects essentiels de cette relation.

Certains d'entre vous savent peut-être que le secret professionnel et la confidentialité sont deux concepts connexes, mais distincts. Tous les deux protègent les renseignements que les avocats reçoivent de leurs clients.

La confidentialité est, bien entendu, une obligation déontologique qui interdit aux avocats de divulguer les renseignements reçus à titre professionnel.

Le secret professionnel est un concept plus étroit. C'est un privilège qui appartient au client. Néanmoins, là encore, l'avocat n'a pas le droit de divulguer ce genre de renseignements.

L'Association du Barreau canadien estime que ce projet de loi nuit aux relations entre l'avocat et son client qui sont différentes de toutes autres relations professionnelles. La loi reconnaît cette différence. C'est une différence qu'il faut préserver et qui se trouve menacée par cette mesure.

L'ABC considère que ce projet de loi vise certainement à exercer un effet dissuasif et à appliquer la loi pénale et peut-être également à lutter contre le crime organisé en ce qui concerne le blanchiment d'argent. Lorsqu'on examine cette mesure, il ne faut pas perdre de vue la loi existante, plus particulièrement la partie XII.2 du Code criminel. Il s'agit des dispositions existantes au sujet du blanchiment d'argent qui prévoient un ensemble très complet de mesures, y compris des dispositions concernant les infractions, les perquisitions et les saisies. Il y a aussi, dans le Code criminel, des dispositions spéciales à l'égard du crime organisé, par exemple les dispositions relatives à l'écoute électronique et aux pénalités.

Je le dis pour montrer que les dispositions du projet de loi existent déjà, à bien des égards, dans le Code criminel. Le projet de loi C-20 est-il nécessaire en ce qui concerne les avocats? Y a-t-il actuellement une lacune à combler dans le Code criminel? L'Association du Barreau canadien estime que la réponse à ces questions est tout simplement un non catégorique.

Les lois existantes permettent de s'attaquer efficacement au blanchiment d'argent et au crime organisé. Même si ce projet de loi pourrait être adopté, il n'est pas nécessaire d'y inclure les avocats.

Ce projet de loi exigerait que les avocats modifient de façon fondamentale leurs relations avec leurs clients. Dans certains cas, l'avocat devra transmettre certains renseignements au centre et cela, à l'insu du client.

L'incertitude quant à la signification de l'expression «opérations douteuses» risque d'entraîner une excès de déclarations inutiles. Autrement dit, face à cette incertitude, il se peut que les avocats choisissent de faire une déclaration plutôt que de s'abstenir. On risque de recueillir plus de renseignements qu'il n'est absolument nécessaire.

I am fully aware of the privilege protection contained in the bill, but again, it is different from confidentiality. That does not protect confidentiality in any way.

We have very specific concerns about the compliance measures and the ability to enter to law offices to search for and collect information. There is a similar provision in section 488.1 of the Criminal Code, which deals with the search of law offices. That has come under constitutional attack in Alberta, British Columbia, and Ontario. In all but one case, section 488.1 has been found to be unconstitutional.

That is because it does not adequately protect the privilege, which belongs to the client. In many respects, the provisions within the bill match, or mirror, section 488.1. The Canadian Bar Association is concerned that, for reasons very similar those already found by the courts, privilege is not protected. Privilege can be lost through inaction on the part of a lawyer and that then destroys the client's interest.

**Senator Kelleher:** I am not sure that I have everything completely straight and I want to confirm a few things with you. As I understand it, after the initial information has been given to the centre and they decide that further research is required, the centre can, under clause 62 of this bill, go to the lawyer's office and demand to see records and information that are stored on computers, et cetera. Then, as I understand it, under clause 64(2), the lawyer has the right to claim solicitor-client privilege with respect to those documents. That does not help much because it gives that lawyer the right to have the documents sealed. Then, under clause 64(4), the lawyer has the right, within 14 days I believe, to go to court at his client's expense to try to prove solicitor-client privilege. In other words, I sense that the onus has been shifted. If I want to claim solicitor-client privilege, then I have to go to court and bear the expense of proving it. Is that correct?

**Mr. DelBigio:** That is correct, and that is the precise concern — inaction on the part of the lawyer will result in the loss of privilege. Once again, the privilege belongs to the client, not the lawyer. Inaction, either by failing to claim privilege at the outset, or through failure to act within the 14 days, will result in the loss of privilege. That is precisely why the courts found section 488 of the Criminal Code, in relation to the search of law offices, to be a failure.

**Senator Kelleher:** What have common law jurisdictions similar to Canada's, such as Britain and the United States, done about this problem? Have their lawyers, under similar legislation — and we are the last to enact such legislation — had the same problem of losing solicitor-client privilege?

Je suis parfaitement au courant de la protection que prévoit le projet de loi, mais encore une fois, ce n'est pas la même chose que la confidentialité. Cela ne protège absolument pas le caractère confidentiel des communications.

Nous avons des inquiétudes très précises au sujet des mesures d'application et de la possibilité d'entrer dans les bureaux d'avocats pour rechercher et recueillir des renseignements. Il y a une disposition similaire à l'article 488.1 du Code criminel concernant la perquisition dans les bureaux d'avocats. Cette disposition a été contestée en Alberta, en Colombie-Britannique et en Ontario. Dans tous les cas sauf un, l'article 488.1 a été jugé inconstitutionnel.

C'est parce qu'il ne protège pas adéquatement le secret professionnel, un privilège qui appartient au client. À bien des égards, les dispositions du projet de loi reflètent l'article 488.1. L'Association du Barreau canadien craint que, pour des raisons très semblables à celles que les tribunaux ont déjà mises en lumière, ce privilège ne soit pas protégé. Il pourrait être perdu à cause de l'inaction d'un avocat, ce qui irait à l'encontre des intérêts du client.

**Le sénateur Kelleher:** Je ne suis pas certain d'avoir tout compris parfaitement et je voudrais confirmer certaines choses avec vous. Si j'ai bien compris, une fois que les renseignements préliminaires ont été communiqués au Centre et que ce dernier estime nécessaire de pousser l'enquête plus loin, l'article 62 du projet de loi permet au Centre d'aller au bureau de l'avocat pour exiger de voir les dossiers et les renseignements contenus dans les ordinateurs et ailleurs. Ensuite, si je comprends bien, le paragraphe 64(2) donne à l'avocat le droit d'invoquer le secret professionnel entre l'avocat et son client à l'égard de ces documents. Cela ne l'avance pas beaucoup, car l'avocat a seulement le droit de faire placer sous scellés les documents en question. Ensuite, le paragraphe 64(4) lui permet, dans les 14 jours, je crois, d'aller devant un juge, aux frais de son client, pour prouver que ce dernier bénéficie du secret professionnel. Autrement dit, j'ai l'impression que le fardeau de la preuve a changé de camp. Si je désire invoquer le secret professionnel entre l'avocat et son client, je dois aller à mes frais devant le tribunal pour en faire la preuve, c'est bien cela?

**M. DelBigio:** C'est exact et c'est précisément ce qui nous inquiète, le fait que l'inaction de l'avocat entraînera la perte de ce privilège. Encore une fois, ce privilège appartient au client et non pas à l'avocat. Si l'avocat n'invoque pas le secret professionnel dès le départ ou s'il n'agit pas dans les 14 jours, son inaction fera perdre ce privilège à son client. C'est précisément pourquoi les tribunaux ont estimé que l'article 488 du Code criminel était inconstitutionnel en ce qui concerne la perquisition du bureau d'avocat.

**Le sénateur Kelleher:** Qu'ont fait les pays comme la Grande-Bretagne et les États-Unis, dont la common law est semblable à celle du Canada, pour résoudre ce problème? Leurs avocats ont-ils eu, à cause d'une loi similaire — car nous sommes les derniers à en adopter une — le même problème en ce qui concerne le secret professionnel?

**Mr. DelBigio:** I am afraid I cannot give you a comprehensive answer to that question, senator. I can only give you a partial one. First, it is important to keep in mind the demands of Canada's Constitution. That distinguishes Canada from Britain and from the United States. My understanding, and I stand to be corrected, is that in the United States, different states have different protections against the search of law offices.

**Senator Kelleher:** I think it is fair to say, from what I understand, that the government is somewhat anxious to have this legislation passed before we adjourn for the summer, if at all possible. The senate regularly encounters that at this time of year.

Would it be possible for the Canadian Bar Association to do a little research on this and get back to us around the first of next week? Let us know how Britain and the United States have handled this question. Obviously, their legislation has been in effect for a number of years. Why should we "reinvent the wheel," so to speak? This must have been a problem for them, and somehow they have dealt with it. They are quite law-abiding countries and it might be helpful to see what they have done.

**Mr. DelBigio:** We will attempt to put together some information for you, although a comprehensive legal brief of comparative law might not be possible within a week.

**Senator Kroft:** This is a direct follow-up to Senator Kelleher's question on the issue of where the burden of responsibility to establish the privilege lies. Can you tell us how the current proposal compares with what exists now under our Income Tax Act?

**Mr. DelBigio:** I am afraid that I cannot give you an immediate answer on that.

**Senator Kroft:** I should tell you that my understanding is that the proposal is the same as what is currently the practice under the Income Tax Act. I would like to know if I am correct.

**Senator Kelleher:** From my knowledge, you are probably correct. However, I think the difference, if I may suggest, is that under the Income Tax Act, a person supplies the information himself when filing his tax return. Therefore, he must bear some responsibility for his own acts. In this particular case, we have third parties.

**Senator Kroft:** I am talking about the narrow issue of privilege.

**Senator Kelleher:** I think you are correct, Senator Kroft.

**Mr. DelBigio:** It is important to recognize that there is a distinction drawn within the Income Tax Act between audits and special investigations. Special investigations are more akin to a criminal prosecution. The objectives of the bill are very much criminal rather than regulatory. The special investigation is to deter and detect criminal activity, in particular, organized crime. In considering the safeguards that are necessary, it is important to have regard for that background and those objectives.

**M. DelBigio:** J'ai bien peur de ne pas pouvoir vous fournir une réponse complète à cette question, sénateur. Je peux seulement vous donner une réponse partielle. Premièrement, il ne faut pas oublier les exigences de la Constitution du Canada. C'est ce qui distingue le Canada de la Grande-Bretagne et des États-Unis. Sauf erreur, aux États-Unis, les différents États ont des protections différentes contre la perquisition des bureaux d'avocats.

**Le sénateur Kelleher:** D'après ce que j'ai compris, on peut dire que le gouvernement a hâte de faire adopter cette loi avant que nous ne nous ajournions pour l'été, si possible. Le Sénat se trouve régulièrement dans ce genre de situation en cette période de l'année.

L'Association du Barreau canadien pourrait-elle faire quelques recherches à ce sujet et nous donner une réponse au début de la semaine prochaine? Faites-nous savoir comment la Grande-Bretagne et les États-Unis ont réglé cette question. De toute évidence, leur loi est en vigueur depuis plusieurs années. Pourquoi devrions-nous «réinventer la roue»? Cela a dû leur poser un problème, mais ils ont dû chercher à le résoudre. Ce sont des pays très respectueux des lois et il serait sans doute utile de voir ce qu'ils ont fait.

**M. DelBigio:** Nous allons chercher à réunir ces renseignements bien qu'il ne soit peut-être pas possible de vous présenter, d'ici une semaine, une analyse juridique complète du droit comparatif.

**Le sénateur Kroft:** Ma question fait directement suite à celle du sénateur Kelleher quant au fardeau de la preuve concernant le secret professionnel. Pouvez-vous nous dire comment cette proposition se compare aux dispositions actuelles de la Loi de l'impôt sur le revenu?

**M. DelBigio:** J'ai bien peur de ne pas pouvoir répondre immédiatement à cette question.

**Le sénateur Kroft:** D'après ce que j'ai compris, cette proposition correspond à ce que prévoit actuellement la Loi de l'impôt sur le revenu. Je voudrais savoir si j'ai raison.

**Le sénateur Kelleher:** À ma connaissance, vous avez sans doute raison. Je crois toutefois qu'en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, l'intéressé fournit lui-même les renseignements en faisant sa déclaration de revenu. Par conséquent, il doit assumer la responsabilité de ses propres actes. Dans ce cas-ci, il y a trois parties.

**Le sénateur Kroft:** Je parle du secret professionnel uniquement.

**Le sénateur Kelleher:** Je pense que vous avez raison, sénateur Kroft.

**M. DelBigio:** Il faut bien reconnaître que la Loi de l'impôt sur le revenu fait une distinction entre les vérifications et les enquêtes spéciales. Les enquêtes spéciales s'apparentent davantage à une poursuite au pénal. Les objectifs de ce projet de loi ont un caractère pénal plutôt que réglementaire. L'enquête spéciale vise à prévenir et à déceler les activités criminelles et surtout le crime organisé. Si l'on examine les garanties nécessaires, il est important de tenir compte du contexte et de ses objectifs.

**Senator Furey:** My question concerns the mass of information that will be gathered on private citizens who will ultimately be found innocent of any criminal behaviour. The way that the bill is set up now, there is no mechanism for notifying any of those people that they were ever under investigation. Has the Canadian Bar Association taken a position on this?

**Mr. DelBigio:** We have not addressed that specifically. There is a concern about the collection of information and about its subsequent use. There is a concern about information that is collected in private, although the Canadian Bar Association has not specifically addressed that in the submission.

**Senator Furey:** Do you feel that ordinary Canadian citizens who have done no wrong, and have been investigated, have a right to know that?

**Mr. DelBigio:** We are sensitive to the needs of the police to sometimes conduct investigations without the target of the investigation being aware of it. However, the greater concern of the Canadian Bar Association is, again, the risk of reporting much too much information to the agency because lawyers are protecting themselves in the face of uncertainty. The lawyer could potentially wash his or her hands by saying, "I have done my job, now let the agency treat the information as they see fit."

**Senator Furey:** At what point do you think that the poor citizens who do not know that they are under investigation should be informed in order that they can seek legal counsel?

No matter what this called, whatever euphemisms are used, a criminal investigation is being conducted.

**Mr. DelBigio:** Yes, as it now exists, and certainly with the section on exception of obstructing a criminal investigation. Currently, if a lawyer becomes aware that a client is the target of a criminal investigation, there is nothing that would prohibit that information regarding obstruction of justice laws from being disclosed.

**Senator Furey:** We are hearing a lot on that topic these days. T

**Senator Oliver:** Is it the position of the Canadian Bar Association that some provisions of this bill are *ultra vires*? To refresh your memory, you state in your brief:

Bill C-22 imposes significantly intrusive regulation upon businesses, financial institutions and professionals, including the legal profession, to the extent that we believe it may be *ultra vires* of Parliament.

Is that your position today?

**Mr. DelBigio:** Yes, it is.

**Senator Oliver:** What, if anything, are you recommending be done about the *ultra vires* nature of this bill?

**Mr. DelBigio:** It is our position that a bill like this inextricably combines business interests with criminal investigations. That separation needs to be made. The bill cannot purport to both

**Le sénateur Furey:** Ma question concerne la masse de renseignements qui seront recueillis sur des citoyens qui seront finalement jugés innocents de tout comportement criminel. Étant donné la façon dont le projet de loi est conçu, aucun mécanisme ne permet d'avertir ces personnes qu'elles ont fait l'objet d'une enquête. L'Association du Barreau canadien a-t-elle pris position à ce sujet?

**M. DelBigio:** Nous n'avons pas abordé spécifiquement la question. Nous nous préoccupons de la collecte de renseignements et de leur utilisation ultérieure. Nos préoccupations portent sur les renseignements recueillis secrètement, bien que l'Association du Barreau canadien n'en ait pas vraiment parlé dans son mémoire.

**Le sénateur Furey:** Estimez-vous que les gens qui n'ont rien fait de mal et qui ont fait l'objet d'une enquête ont le droit de le savoir?

**M. DelBigio:** Nous sommes sensibles aux besoins de la police qui doit parfois enquêter sans que la cible ne soit au courant. Néanmoins, l'Association du Barreau canadien se préoccupe surtout, comme je l'ai dit, du risque de déclarations excessives étant donné que les avocats voudront se protéger face à cette incertitude. L'avocat pourrait se laver les mains en disant: «J'ai fait mon travail et je vais laisser le centre traiter ces renseignements comme il le jugera bon».

**Le sénateur Furey:** À quel moment pensez-vous que le pauvre citoyen qui ne sait pas qu'il a fait l'objet d'une enquête devrait en être informé de façon à pouvoir consulter un avocat?

Quel que soit le nom qu'on lui donne, quel que soit l'euphémisme utilisé, on mène une enquête criminelle à son sujet.

**M. DelBigio:** Oui, tel que le projet de loi se présente actuellement et certainement en ce qui concerne l'article relatif à l'obstruction d'une enquête criminelle. À l'heure actuelle, si un avocat apprend qu'un client est la cible d'une enquête criminelle, rien ne lui interdit de divulguer des renseignements concernant l'obstruction des lois pénales.

**Le sénateur Furey:** C'est un sujet dont on parle beaucoup ces jours-ci.

**Le sénateur Oliver:** L'Association du Barreau canadien estime-t-elle que certaines dispositions de ce projet de loi sont inconstitutionnelles? Je vous rappelle que, dans votre mémoire, vous avez déclaré que:

Le projet de loi C-22 impose une réglementation très intrusive aux entreprises, aux institutions financières et aux professionnels, y compris les avocats, à un point tel qu'il pourrait être inconstitutionnel.

Est-ce toujours votre position?

**M. DelBigio:** Oui.

**Le sénateur Oliver:** Que recommandez-vous au sujet du caractère inconstitutionnel de ce projet de loi?

**M. DelBigio:** Nous estimons qu'un projet de loi comme celui-ci relie inextricablement les intérêts commerciaux aux enquêtes criminelles. Il faudrait faire une distinction entre les

regulate business and business interests and conduct criminal investigations at the same time.

**Senator Oliver:** You referred to clause 11 of the bill. I have asked a number of witnesses about the language of that clause regarding solicitor-client privilege. It states:

Nothing in this Part requires a legal counsel to disclose any communication that is subject to solicitor-client privilege.

The word "communication" is key. To me that word does not mean activity; it does not mean transaction, such as in subclause 9(1), nor does it mean confidentiality, as you have stated.

What could we do to strengthen clause 11 to afford the protections that the Canadian Bar Association feels need to be extended? I am thinking about what language we could use to strengthen clause 11 of this bill to overcome the weaknesses of the word "communication".

**Mr. DelBigio:** We would prefer not to have such a limited remedy. Our first position is that lawyers should be exempt from the bill. Second, if that is not done, privileged information should extend beyond mere communication and should include transactions. Third, recognition should be given to the importance of the ethical duty of confidentiality. Fourth, intrusion into law offices should take place only with a warrant, and only in a way that properly protects privilege and confidentiality. That might be done through mandatory provisions that give notice to third parties, the clients.

Part XII.2 of the Criminal Code provides for third-party notice. That concept is not foreign to existing criminal law.

**Senator Oliver:** Do you have wording or draft amendments to give effect to the suggestions that you have just made to assist us in our deliberations?

**Mr. DelBigio:** We do not have them now, but we would be happy to provide them.

**Senator Oliver:** My final question relates to what some people have referred to as the low thresholds for disclosure, the \$10,000 figure. You are a criminal lawyer. There is certainly much confidentiality involved in routine commercial transactions conducted by corporate lawyers, for example, in a new public issue. Many things have to be kept confidential for a time before they become public.

Are you concerned about the low threshold in this bill? Do you think that that will inhibit activities that come to lawyers' offices on a routine and regular basis?

**Mr. DelBigio:** We are very much concerned with the low threshold. The threshold could best be determined through

deux. Ce projet de loi ne peut pas prétendre réglementer à la fois le commerce et les intérêts commerciaux et la tenue d'enquêtes criminelles.

**Le sénateur Oliver:** Vous avez mentionné l'article 11 du projet de loi. J'ai interrogé plusieurs témoins au sujet du libellé de cet article concernant le secret professionnel entre l'avocat et son client. Le projet de loi porte ceci:

La présente partie n'a pas pour effet de porter atteinte au secret professionnel du conseiller juridique.

Le mot «communication» est une importance cruciale. Selon moi, ce mot ne signifie pas une activité ou une opération comme au paragraphe 9(1) et cela ne veut pas dire non plus «confidentialité», comme vous l'avez souligné.

Que pourrions-nous faire pour renforcer l'article 11 de façon à offrir les garanties que l'Association du Barreau canadien estime nécessaires? Je me demande quel libellé nous pourrions utiliser pour renforcer l'article 11 du projet de loi afin de compenser la faiblesse du mot «communication».

**M. DelBigio:** Nous préférions ne pas nous contenter d'un remède aussi limité. Nous estimons d'abord et avant tout qu'il faudrait exempter les avocats du projet de loi. Deuxièmement, si ce n'est pas possible, il faudrait élargir la notion de renseignements confidentiels au-delà des simples communications et y inclure les transactions. Troisièmement, il faudrait reconnaître l'importance de l'obligation déontologique de protéger la confidentialité. Quatrièmement, l'intrusion dans un bureau d'avocat ne devrait se faire qu'avec un mandat et seulement d'une façon qui protégera suffisamment le secret professionnel et le caractère confidentiel des renseignements. Cela pourrait être assuré en exigeant qu'un avis soit donné aux tiers, c'est-à-dire aux clients.

La partie XII.2 du Code criminel prévoit que le tiers doit être avisé. Ce concept n'est pas étranger au droit pénal existant.

**Le sénateur Oliver:** Avez-vous un libellé ou un projet d'amendement à proposer pour nous aider dans nos délibérations?

**M. DelBigio:** Nous ne les avons pas encore, mais nous nous ferons un plaisir de vous les fournir.

**Le sénateur Oliver:** Ma dernière question concerne ce que certaines personnes considèrent comme un seuil de divulgation trop bas, le chiffre de 10 000 \$. Vous êtes un avocat crimineliste. Il y a certainement beaucoup de renseignements confidentiels échangés dans le cadre des transactions commerciales courantes qu'effectuent les avocats de sociétés, par exemple lors d'une nouvelle émission d'actions. De nombreux renseignements doivent rester confidentiels pendant un certain temps avant de devenir publics.

Le seuil fixé dans ce projet de loi vous inquiète-t-il? Pensez-vous que cela limitera les transactions qui sont confiées régulièrement à des bureaux d'avocats?

**M. DelBigio:** Ce seuil nous préoccupe énormément. Il serait préférable de le fixer en consultant les personnes qui effectuent

consultation with people who are engaged in commercial transactions. Ten thousand dollars would seem to capture far too many transactions.

**Senator Angus:** On the issue of constitutionality, Mr. DelBigio, you indicated that section 488.1 of the Criminal Code is essentially identical to the provisions in this draft legislation?

**Mr. DelBigio:** It is not identical, but it is very similar.

**Senator Angus:** I believe you quoted some jurisprudence to the effect that section 488.1 has already been held by certain courts in Canada to be *ultra vires*, as breaching the fundamental rights of solicitor-client privilege and the ethical standards of confidentiality. Is that correct?

**Mr. DelBigio:** That is correct.

**Senator Angus:** In your knowledge as a practitioner, have there been any further attempts by enforcement agencies to rely on section 488.1 since those decisions were rendered by the courts?

**Mr. DelBigio:** I cannot answer that question with certainty, senator. To my knowledge, limited as it might be, no law office searches have been conducted since it was struck down.

**Senator Angus:** Since some courts have effectively struck it down, it is a very fine precedent upon which to rely. Despite your excellent testimony, if the government decides to go forward with this bill as drafted, in your view, one could raise the court decision as a defence. A lawyer who was searched, or was asked to comply with the provisions of this proposed legislation, could say, "Sorry, it is unconstitutional and to heck with you," right? Is that your position?

**Mr. DelBigio:** Yes, that is our position. This would fail for the same reasons that section 488.1 of the Criminal Code failed. It is my understanding that in the Alberta case, which is called *Lavallee*, leave is being sought to go to the Supreme Court of Canada. Leave applications have been filed.

**Senator Angus:** When you supply us with this other information for which we asked, in particular the proposed amendments that you feel would do the trick, can you give us these citations? The citation on the case where they are seeking leave to go to the Supreme Court would be helpful.

I understand that whereas there may be other elements of the bill that would be of interest, and maybe not pleasing elements, to the Canadian Bar Association, you are here today only on the point of privilege?

**Mr. DelBigio:** Our main concern is that of privilege.

**Senator Oliver:** Does that include confidentiality?

**Mr. DelBigio:** That is correct.

**Senator Angus:** Do they go together?

**Mr. DelBigio:** We have broader concerns. We are very much concerned with the easy flow of information to the agency and then to law enforcement. Although there is a provision that states that the agency operates at arm's-length from law enforcement

des transactions commerciales. Le chiffre de 10 000 \$ semble s'appliquer à de trop nombreuses transactions.

**Le sénateur Angus:** Pour ce qui est de la constitutionnalité, monsieur DelBigio, vous avez dit que l'article 488.1 du Code criminel était à peu près identique aux dispositions de ce projet de loi?

**M. DelBigio:** Il n'est pas identique, mais très semblable.

**Le sénateur Angus:** Vous avez cité, je crois, une jurisprudence selon laquelle l'article 488.1 a déjà été jugée inconstitutionnelle par certains tribunaux canadiens parce qu'il porte atteinte au droit fondamental que représente le secret professionnel entre l'avocat et son client et aux normes de confidentialité. Est-ce exact?

**M. DelBigio:** C'est exact.

**Le sénateur Angus:** En tant que praticien, savez-vous si les organismes d'application de la loi ont invoqué l'article 488.1 depuis que les tribunaux ont rendu ces décisions?

**M. DelBigio:** Je ne peux pas répondre à cette question avec certitude, sénateur. À ma connaissance, aucune perquisition n'a eu lieu dans les bureaux d'avocats depuis que cette disposition a été invalidée.

**Le sénateur Angus:** Comme certains tribunaux l'ont effectivement invalidée, c'est un excellent précédent. Si, en dépit de votre excellent témoignage, le gouvernement décide de faire adopter ce projet de loi tel qu'il est libellé, il serait possible d'invoquer cette décision des tribunaux. Un avocat dont les bureaux seraient perquisitionnés ou à qui on demanderait de se conformer aux dispositions de ce projet de loi pourrait répondre: «Désolé, ces dispositions sont inconstitutionnelles et allez vous faire voir». C'est bien ce que vous dites?

**M. DelBigio:** Oui, c'est bien cela. Cette disposition serait rejetée pour les mêmes raisons que l'article 488.1 du Code criminel. Je crois que dans la cause de l'Alberta, l'affaire *Lavallee*, on a demandé l'autorisation d'aller devant la Cour suprême du Canada. Une demande d'autorisation a été déposée.

**Le sénateur Angus:** Lorsque vous nous fournirez les autres renseignements que nous avons demandés, surtout le projet d'amendement qui réglerait le problème selon vous, pourriez-vous nous fournir ces références? Il nous serait utile d'avoir la référence de la cause pour laquelle on a demandé l'autorisation d'aller devant la Cour suprême.

Même s'il y a peut-être d'autres éléments du projet de loi qui présentent un intérêt pour l'Association du Barreau canadien ou qui ne vous satisfont pas, je crois que vous comptez seulement insister ici sur le secret professionnel entre l'avocat et son client?

**M. DelBigio:** C'est ce qui nous préoccupe le plus.

**Le sénateur Oliver:** Cela comprend la confidentialité?

**M. DelBigio:** C'est exact.

**Le sénateur Angus:** Les deux vont de pair?

**M. DelBigio:** Nous avons des préoccupations plus vastes. Nous nous inquiétons beaucoup de la facilité avec laquelle les renseignements circuleront vers le centre, puis vers la police. Même si une disposition porte que le centre sera indépendant des

agencies, in fact the wording permits a very large and easy flow of information. As it applies to lawyers, it means that it is potentially very quickly out of the law office into the agency, and into the hands of the RCMP or other appropriate law enforcement.

**Senator Angus:** Perhaps the information would reach law enforcement agencies in Switzerland, or somewhere else?

**Mr. DelBigio:** Yes, that is exactly it.

**Senator Angus:** In any event, I think that you have made your point well, and certainly the Canadian Bar Association does an excellent job of monitoring the bill and bringing these potentially unconstitutional provisions to the attention of Parliament before they become law. I think that is great, and I am sure we will take what you have said into account.

May I ask you another question? I detected a sensitivity in your evidence to the need of the "state" to have certain special powers to combat the evils of organized crime, both domestically and internationally. From that, I gathered that perhaps the general spirit of the bill is not anathema to the CBA. Is that right?

**Mr. DelBigio:** There is no doubt that money laundering and organized crime exist. There is also no doubt that law enforcement would be more effective with a police officer on every corner, with powers that would permit every police officer to search every person's automobile without warrant or reasonable grounds. That is going to make for more effective law enforcement. Additionally, compelling law offices to disclose information will make for potentially more effective law enforcement.

The first question is, is it necessary? The second question is, is it constitutionally acceptable? The Canadian Bar Association says that the intent and objectives of the bill will not be undermined if lawyers are exempt, and in any event, it is not permissible to include lawyers.

**Senator Angus:** You have presaged the second question. The first question was, is it legal and is it constitutional? You say no. I was going to ask you if it is necessary to have this illegal provision to make the bill effective. You said no to that as well.

**Mr. DelBigio:** Yes.

**Senator Angus:** That seems to cover the waterfront. Thank you very much.

**Mr. DelBigio:** In the litigation that has occurred, the law societies of Alberta, British Columbia, and Ontario in a Court of Appeal case that will be proceeding, have intervened and have agreed that section 488.1 is unconstitutional.

**Ms Thomson:** Just to note, please, that the citations for all of the cases that we have mentioned in our oral presentation today are found in our submission. For the *Lavallee* decision, in

organismes d'application de la loi, en fait le libellé permet la libre circulation de l'information, à très grande échelle. En ce qui concerne les avocats, cela veut dire que les renseignements risquent de sortir très rapidement de leurs bureaux pour aller jusqu'au centre et ensuite se retrouver entre les mains de la GRC ou d'une autre force policière.

**Le sénateur Angus:** Ces renseignements rejoindront peut-être des organismes d'application de la loi en Suisse ou ailleurs?

**M. DelBigio:** Exactement.

**Le sénateur Angus:** Quoi qu'il en soit, je crois que vous avez bien fait valoir votre point de vue et l'Association du Barreau canadien fait certainement un excellent travail pour ce qui est de vérifier ce projet de loi et de signaler ses dispositions qui risquent d'être inconstitutionnelles à l'attention du Parlement avant qu'elles ne soient adoptées. C'est une excellente chose et je suis certain que nous tiendrons compte de ce que vous avez dit.

Pourrais-je vous poser une autre question? D'après votre témoignage, vous semblez juger nécessaire que l'État possède certains pouvoirs spéciaux pour combattre le crime organisé, aux niveaux national et international. J'en conclus donc que l'esprit général du projet de loi n'est pas un anathème aux yeux de l'Association du Barreau canadien. C'est exact?

**M. DelBigio:** Le blanchiment d'argent et le crime organisé existent sans aucun doute. Il ne fait aucun doute non plus que l'application de la loi serait plus efficace s'il y avait, à chaque coin de rue, un policier doté de pouvoirs qui lui permettraient de fouiller l'automobile de n'importe qui sans mandat ou sans motif raisonnable. Cela rendrait l'application de la loi plus efficace. De plus, l'obligation des bureaux d'avocats de divulguer des renseignements peut rendre l'application de la loi plus efficace.

Il faut d'abord se demander si c'est nécessaire. Ensuite, il s'agit de voir si c'est acceptable du point de vue constitutionnel. L'Association du Barreau canadien estime que l'intention et les objectifs du projet de loi ne seront nullement compromis si les avocats sont exemptés et, de toute façon, il serait inconstitutionnel d'inclure les avocats.

**Le sénateur Angus:** Vous êtes allé au devant de ma deuxième question. J'ai d'abord demandé si c'était légal et constitutionnel. Vous dites que non. J'allais vous demander s'il est nécessaire d'adopter cette disposition illégale pour rendre le projet de loi efficace. Vous avez également répondu par la négative.

**M. DelBigio:** Oui.

**Le sénateur Angus:** Je crois que vous avez fait le tour de la question. Merci beaucoup.

**M. DelBigio:** Dans la cause qui est allée devant les tribunaux et qui doit être portée devant la Cour d'appel, les associations de barreau de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de l'Ontario sont intervenues et ont convenu que l'article 488.1 était inconstitutionnel.

**Mme Thomson:** Je voudrais seulement signaler que la référence de toutes les causes que nous avons mentionnées dans notre exposé d'aujourd'hui figure dans notre mémoire. Pour la

particular, the citation is at page 5 of the English brief and page 6 of the French brief.

**Senator Tkachuk:** When the department officials came before us, they left the impression that we were far behind the rest of the world in attending to the problems of money laundering, but in reality we have had laws to that effect for quite some time, actually even before Belgium had them. I was shocked. They said yesterday that laws against money laundering were passed in 1990, and before that there were none, but in reality we have had quite effective laws, as you stated.

To help me understand the philosophy behind this bill, I will be more specific. Presently, if a lawyer has a client who is participating in an illegal act, he has the responsibility to report that, does he not?

**Mr. DelBigio:** There is certainly a responsibility to not participate in that act. I would say there is disagreement as to when it becomes mandatory to report an illegal act. Some say that the mandatory reporting of an illegal act occurs when there is an imminent threat of bodily harm. *Smith v. Jones* in the Supreme Court of Canada discussed these issues. It might not be necessary to report the theft of a chocolate bar, but it would certainly be necessary to report a contemplated murder.

**Senator Tkachuk:** If a financial institution believes that someone is acting illegally, do they not presently have an obligation to report it? In other words, I believe the law now provides that if someone brings in over \$10,000 in cash, financial institutions must report that for government records, but I am not sure to whom it should be reported.

**Mr. DelBigio:** Yes. There is a record-keeping scheme now in place. Indeed, I understand financial institutions are vigilant in knowing their customers and not participating in financial transactions that they regard as not in keeping with the standards of their institution.

**The Chairman:** Could you clarify that, please? Is that not a voluntary reporting system?

**Mr. DelBigio:** Is it voluntary?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. DelBigio:** There is a scheme in place such that transactions in excess of \$10,000 must be reported. That is my understanding.

**The Chairman:** I do not think so, but please proceed.

**Senator Tkachuk:** If a bank, financial institution, law office, or accounting office is caught participating in money laundering, they are also liable to prosecution under the present legislation?

**Mr. DelBigio:** Absolutely. The current definition of money laundering in the Criminal Code is very broad and will capture all kinds of transactions in which lawyers, accountants and banks might engage. There is already a scheme under which certain

décision *Lavallee*, en particulier, la référence figure à la page 5 de la version anglaise de notre mémoire et à la page 6 de la version française.

**Le sénateur Tkachuk:** Lorsque les fonctionnaires du ministère ont comparu devant notre comité, il nous ont donné l'impression que nous étions très en retard par rapport aux autres pays pour ce qui est de nous attaquer au blanchiment d'argent alors qu'en réalité nous avons des lois à cet effet depuis un certain temps et nous avons même précédé la Belgique. Je suis sidéré. On nous a dit hier que les lois contre le blanchiment d'argent ont été adoptées en 1990 et qu'il n'y en avait aucune avant cela alors que, comme vous l'avez dit, nous avions déjà des lois assez efficaces.

Pour mieux comprendre la raison d'être de ce projet de loi, je vais être plus précis. À l'heure actuelle, si un avocat a un client qui se livre à des activités illégales, il a l'obligation de le signaler aux autorités, n'est-ce pas?

**M. DelBigio:** Il a en tout cas l'obligation de ne pas participer à ces activités. Je dirais que tout le monde n'est pas d'accord quant aux circonstances dans lesquelles un avocat a l'obligation de signaler un acte illégal. Certains disent que cela devient obligatoire lorsqu'il y a une menace imminente de lésions corporelles. La Cour suprême du Canada a examiné cette question dans l'affaire *Smith c. Jones*. Il n'est peut-être pas nécessaire de signaler le vol d'une tablette de chocolat, mais il le serait certainement de signaler l'intention de commettre un meurtre.

**Le sénateur Tkachuk:** Si une institution financière croit que quelqu'un agit illégalement, n'a-t-elle pas actuellement l'obligation de le signaler? Autrement dit, je crois qu'aux termes de la loi actuelle, si quelqu'un apporte plus de 10 000 \$ en espèces, l'institution financière doit en faire rapport au gouvernement, mais je ne sais pas exactement à qui.

**M. DelBigio:** Oui. C'est inscrit dans des registres quelque part. En fait, je crois que les institutions financières veillent à connaître leurs clients et à ne pas participer à des transactions financières qu'elles ne jugent pas conformes à leurs normes.

**Le président:** Pourriez-vous être plus précis, s'il vous plaît? N'est-ce pas un système de déclaration volontaire?

**M. DelBigio:** Si c'est volontaire?

**Le président:** Oui.

**M. DelBigio:** Les dispositions en place exigent que les transactions de plus de 10 000 \$ soient déclarées. C'est ce que je crois savoir.

**Le président:** Je ne pense pas, mais continuez.

**Le sénateur Tkachuk:** Si une banque ou une institution financière, un cabinet d'avocat ou un bureau de comptable participe à un blanchiment d'argent, ils sont également passibles de poursuites en vertu de la loi actuelle?

**M. DelBigio:** Absolument. La définition actuelle du blanchiment d'argent qui figure dans le Code criminel a une très grande portée et s'applique à toutes sortes de transactions auxquelles des avocats, des comptables ou des banques pourraient

persons engaged in certain financial transactions can be prosecuted.

**Senator Tkachuk:** Therefore, this bill is not so much to make laws for the prosecution of criminals who are taking part in money laundering, because we already have laws that encompass everyone — if you get involved in such an activity, you run the risk of being arrested and charged. Actually, the bill is for the purpose of allowing them to know all of your business so that they can make a decision, rather than you making the decision. Is that not really what they seem to be doing in this bill?

**Mr. DelBigio:** It is a much easier means of collecting a great deal of data upon which a prosecution might follow.

**The Chairman:** Our last witnesses today are from the Canadian Institute of Chartered Accountants. Welcome, gentlemen.

**Mr. Ian Murray, Chairman, Advisory Group on Anti-Money Laundering Legislation, Canadian Institute of Chartered Accountants:** Mr. Chairman, on behalf of the Canadian Institute of Chartered Accountants, we would like to thank you for allowing us to be here today to provide comments on the government's bill to combat money laundering.

I am a partner in the firm of KPMG and I chair the advisory group established by the CICA to examine this bill. With me today is Simon Chester, who is legal counsel to the CICA.

The CICA submitted a brief to the Department of Finance in February that commented on the government's consultation paper that preceded Bill C-22. As the basis for that submission, the CICA drew on the work of an advisory group that reviewed the consultation paper along with the draft legislation and regulations. Our brief broadly supported the bill, but we believed, and still believe, that it would benefit from some changes.

Our submission dealt with five areas that we want to focus on today — narrowing the scope of the bill; defining "suspicious transaction"; avoiding the duplication of reporting requirements; restricting powers of access to records; and broadening available defences and safeguards.

I will speak first to the scope of bill. I would like to repeat at the outset that the CICA supports the government's bill and its focus on financial intermediaries. We recognize the importance of having an effective international regime to outlaw money laundering. We believe that financial intermediaries who have direct involvement in financial transactions should take primary responsibility for reporting suspicious transactions.

We accept that when a chartered accountant acts as a financial intermediary, he or she should have the same reporting responsibilities as other financial intermediaries. We understand that the bill is only intended to apply to professionals such as CAs when they are directly involved in a financial transaction — for

participer. Et il y a déjà des dispositions permettant de poursuivre certaines personnes qui prennent part à certaines transactions financières.

**Le sénateur Tkachuk:** Par conséquent, ce projet de loi ne sert pas vraiment à poursuivre les criminels qui participent au blanchiment d'argent étant donné que nous avons déjà des lois qui visent tout le monde — si vous participez à ce genre d'activité, vous risquez de vous faire arrêter et accuser. En fait, ce projet de loi doit permettre aux autorités de tout savoir sur vos activités afin qu'elles puissent prendre une décision au lieu de vous laisser la prendre vous-même. N'est-ce pas vraiment le but de cette mesure?

**M. DelBigio:** C'est un moyen beaucoup plus simple de recueillir beaucoup de données qui pourraient donner lieu à des poursuites.

**Le président:** Nos derniers témoins d'aujourd'hui sont des représentants de l'Institut canadien des comptables agréés. Bonjour, messieurs.

**M. Ian Murray, président, Groupe consultatif sur la Loi contre le recyclage financier des produits de la criminalité, Institut canadien des comptables agréés:** Monsieur le président, au nom de l'Institut canadien des comptables agréés, nous tenons à vous remercier de nous avoir invités à venir ici aujourd'hui pour parler du projet de loi visant à combattre le blanchiment d'argent.

Je suis un associé de la firme KPMG et je préside le groupe consultatif que l'Institut a mis sur pied pour examiner ce projet de loi. Je suis accompagné aujourd'hui de Simon Chester, notre conseiller juridique.

L'Institut a soumis, en février, au ministère des Finances un mémoire portant sur le document de consultation du gouvernement qui a précédé le projet de loi C-22. Ce mémoire se fonda sur le travail d'un groupe consultatif qui a examiné le document de consultation ainsi que l'avant-projet de loi et de règlement. Notre mémoire appuyait ce projet de loi dans les grandes lignes, mais nous étions convaincus, et nous le sommes toujours, que certains changements étaient souhaitables.

Notre mémoire portait sur les cinq questions dont nous voudrions parler plus précisément aujourd'hui. Nous proposons de rétrécir la portée du projet de loi; de définir les «opérations douteuses», d'éviter le dédoublement des exigences concernant les déclarations, de limiter le pouvoir d'accès aux dossiers et d'élargir les moyens de défense et les garanties disponibles.

Je parlerai d'abord de la portée du projet de loi. Je tiens à répéter dès le départ que notre institut appuie le projet de loi et l'accent qui est mis sur les intermédiaires financiers. Nous reconnaissions l'importance d'avoir un régime international efficace pour lutter contre le blanchiment d'argent. Nous croyons que les intermédiaires financiers qui participent directement aux transactions financières devraient assumer la principale responsabilité pour ce qui est de déclarer les opérations douteuses.

Nous reconnaissions que, lorsqu'un comptable agréé joue le rôle d'intermédiaire financier, il devrait avoir les mêmes responsabilités à cet égard que les autres intermédiaires financiers. Nous comprenons que le projet de loi doit seulement s'appliquer aux comptables agréés qui participent directement à une

example, CAs who handle cash for clients or are in a general management position in a company.

That focus is appropriate. Such CAs should know where they stand. However, focus also means clarity, and clarity implies limits.

We understand that the reporting requirements of the bill are not intended to apply to those who are not directly involved in financial transactions within their companies — for example, internal auditors, strategic planners, tax accountants, and assistant managers. The reporting requirements are not intended to apply to CAs acting in an advisory capacity — essentially those who act in a third party role providing services to clients — such as auditors, forensic accountants, management consultants, business evaluators, and tax advisers.

Notwithstanding this intention, we are concerned that the wording of the bill and the government's agreed-upon regulations could be interpreted to suggest that the profession as a whole could be subject to these provisions. Paragraph 5(i) provides for Part 1 of the bill to apply to persons engaged in a business profession or activity described in the regulations.

An existing regulation, which we understand will be retained, indicates that the act applies to "every person who is engaged in a business, profession or activity in the course of which cash is received for payment or transfer to a third party." We are concerned that this wording is too broad. It is not clear that the bill would apply just to those individuals who are directly involved in such transactions. It could be interpreted to apply also to all individuals who belong to a business or profession in which some individuals may engage in such transactions.

Our concern is exacerbated by wording contained in clause 7 of the bill that requires the reporting by persons or entities of suspicious transactions that occur in the course of their activities. We believe that this wording is so open-ended that it does not limit the reporting requirement to professional accountants who are directly involved in financial transactions.

The net would extend far beyond that.

We are concerned that the broad wording of the existing regulation, taken together with clause 7, could be interpreted as applying the reporting requirements much more broadly to the accounting profession as a whole.

Let me give a simple example. A forensic accountant is asked to assist a client in investigating their involvement in potentially suspicious circumstances. Any forensic accountant would be placed in a position of conflict between assisting the client and reporting to the centre, and may have to decline the engagement. The client would be deprived of needed assistance. There are many other situations where, in the absence of clarification, CAs could be drawn into the web of reporting requirements.

transaction financière, par exemple, s'ils manipulent des fonds en espèces pour des clients ou s'ils assurent la gestion générale d'une entreprise.

Cette responsabilité est normale. Ces comptables agréés devraient savoir où ils en sont. Néanmoins, cela doit s'accompagner d'une certaine clarté et pour cela, il faut certaines limites.

Nous savons que les exigences du projet de loi concernant les déclarations ne s'appliquent pas à ceux qui ne participent pas directement aux transactions financières de l'entreprise, par exemple les vérificateurs internes, les planificateurs stratégiques, les comptables fiscaux et les gestionnaires adjoints. Ces exigences ne s'appliquent pas non plus aux comptables agréés qui jouent un rôle consultatif, c'est-à-dire qui fournissent des services à des clients à titre de tiers, par exemple comme vérificateurs, comme juricomptables, comme conseillers en gestion, comme évaluateurs commerciaux et comme conseillers fiscaux.

Quoi qu'il en soit, nous craignons que le libellé du projet de loi et de la réglementation gouvernementale puisse être interprété de façon à assujettir toute la profession à ces dispositions. L'alinéa 5i) porte que la partie I du projet de loi s'applique aux personnes qui se livrent à l'exploitation d'une entreprise ou à l'exercice d'une profession ou d'activités visées par un règlement.

Une disposition de la réglementation en vigueur et qui, d'après ce que nous avons compris, doit être conservée, indique que la loi s'applique à toute personne qui, dans le cadre d'un commerce, d'une profession ou d'une activité, reçoit des fonds en espèces pour paiement ou transfert à un tiers. Nous craignons que ce libellé ne soit trop général. Il n'est pas dit clairement si le projet de loi s'appliquera seulement aux personnes qui participent directement à ces transactions. Cela pourrait inclure tous les membres d'une entreprise ou d'une profession dans laquelle certaines personnes peuvent participer à ce genre de transactions.

Nos inquiétudes sont accentuées par le libellé de l'article 7 du projet de loi qui exige que les personnes ou les entités qui soupçonnent des opérations douteuses dans le cadre de leurs activités fassent une déclaration. À notre avis, ce libellé est tellement vague qu'il ne limite pas cette exigence aux comptables professionnels qui participent directement aux opérations financières.

Cela irait beaucoup plus loin.

Nous craignons que le libellé du règlement en vigueur associé à l'article 7 puisse être interprété de façon à imposer ces exigences à l'ensemble de la profession de comptable.

Je voudrais vous donner un simple exemple. Un juricomptable est chargé d'aider un client à examiner sa participation à des opérations potentiellement douteuses. Le comptable se trouverait en conflit entre l'aide qu'il doit apporter à son client et l'obligation de faire une déclaration au Centre. Il risque donc de devoir refuser ses services si bien que le client sera privé de l'aide dont il a besoin. Il y a bien d'autres circonstances dans lesquelles, en l'absence de clarification, les comptables agréés pourraient se trouver obligés de faire une déclaration.

We think that the needed clarification should fall within the bill itself. However, we recognize the realities of the legislative timetable. If amendments are not possible, clarification should be made by regulation.

In that regard, we note that the bill includes a provision under paragraph 5(j) allowing for regulations to be made that limit the application of Part 1 to defined activities of businesses and professions. We think that a regulation under that clause should contain the following wording:

Part 1 of the Act applies to every professional accountant, who, in the course of engaging in a business or profession, receives cash for payment or transfer to a third party.

We believe that the focus, the intended subjects of the bill, should be determined by activity, not status, and not by the nature or title of our profession, but by the activities in which we are involved.

This change would make it clear that the bill will apply only to those directly involved in financial transactions. In this regard, we note the assurance provided by senior officials of the Department of Finance during the Finance Committee hearings on Bill C-22. Officials clarified that it is the government's intention to ensure that the bill only applies to professionals acting as financial intermediaries.

Officials also confirmed during those hearings that, "The regulations will indicate very clearly that the reporting obligations will not apply to the auditing function of the accounting profession."

We understand that officials are working on amendments in response to commitments made during the hearings, and that further consultation with stakeholders is planned. However, we do not know whether clarifications to the bill will be made.

We have not seen the amendments to date. We strongly reiterate the need to make changes that clarify how our profession will fit within the requirements of this bill.

The definition of "suspicious transaction" is my next topic. Of significant concern is that neither the bill nor the regulations contains a definition. The success of the mandatory reporting regime will depend on the extent to which clear and unambiguous criteria can be developed.

In the absence of this criteria, there will be overreaching and inconsistent reporting, because all professionals will have to make an important judgment call on what they believe to be suspicious. Although the reporting centre will develop guidelines to help identify appropriate characteristics and circumstances, they will not have the force of law. We think clarity belongs in the law, not in guidelines.

We recommend that the regulations contain a prescribed definition of suspicious transaction, one that sets out clear criteria. As a clear, unambiguous definition of a suspicious transaction is a

Nous estimons que les éclaircissements requis devraient être donnés dans le projet de loi comme tel. Nous sommes toutefois conscients des réalités du calendrier législatif. S'il n'est pas possible d'apporter des amendements, il faudrait apporter ces éclaircissements dans le règlement.

À cet égard, nous remarquons que le projet de loi contient, à l'alinéa 5(j) une disposition permettant de prendre des règlements limitant l'application de la partie I à certaines activités commerciales et professionnelles. Nous pensons qu'un règlement pris aux termes de cet article devrait contenir le libellé ci-après:

La partie 1 de la Loi s'applique à tout comptable professionnel qui, dans le cadre d'une entreprise ou d'une profession, reçoit des fonds en espèces à payer ou à transférer à un tiers.

Nous croyons que l'application du projet de loi devrait être déterminée par l'activité, et non pas par la nature ou le titre de notre profession, mais bien par les activités auxquelles nous participons.

Ce changement préciserait bien que le projet de loi ne s'appliquerait qu'aux personnes qui participent directement à des opérations financières. À cet égard, nous avons pris bonne note des assurances que les hauts fonctionnaires du ministère des Finances ont données lors des audiences du comité des finances sur le projet de loi C-22. Ils ont précisé que le gouvernement comptait faire en sorte que le projet de loi s'applique seulement aux professionnels agissant comme intermédiaires financiers.

Ils ont également confirmé, au cours de ces audiences que: «Le règlement indiquera très clairement que l'obligation de faire une déclaration ne s'appliquera pas aux fonctions de vérification de la profession de comptable».

Nous croyons comprendre que les fonctionnaires préparent des modifications suite aux engagements pris au cours des audiences et qu'ils comptent consulter de nouveau les parties prenantes. Néanmoins, nous ne savons pas si des précisions seront apportées dans le projet de loi.

Nous n'avons pas encore vu ces amendements. Nous réitérons la nécessité d'apporter des changements qui précisent dans quelle mesure notre profession sera touchée par les exigences de ce projet de loi.

Je voudrais maintenant parler de la définition d'une «opération douteuse». Nous nous inquiétons de ce que ni le projet de loi ni le règlement ne contiennent de définition. Le succès du régime de déclaration obligatoire dépendra de la mesure dans laquelle des critères clairs et précis pourront être établis.

En l'absence de critères, les déclarations seront excessives et irrégulières étant donné que tous les professionnels devront porter un jugement quant aux opérations qui leur sembleront douteuses. Le Centre établira des lignes directrices pour aider à identifier les caractéristiques et les circonstances, mais ces lignes directrices n'auront pas force de loi. Nous croyons que ces précisions doivent être apportées dans la loi et non pas dans des lignes directrices.

Nous recommandons d'inclure dans le règlement une définition d'une opération douteuse qui établira des critères clairs et précis. Comme il est très difficile de donner une définition parfaitement

tall order, it should be supported by examples and case studies to illustrate when reporting something required and when it is not.

**The Chairman:** Excuse me, have you taken a crack at the definition?

**Mr. Murray:** We have not attempted to do that. However, we have indicated our willingness to work with members of the department to assist in that process.

**The Chairman:** I think all of us probably have some trouble with actually zeroing in on a clear definition. I have tried to do it, but it is a little bit like beauty — it is in the eye of the beholder, which is, I guess, what "suspicious" means. Please let us know if you come up with some bright ideas.

**Mr. Murray:** We will certainly be pleased to do that.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Murray:** Should interim guidelines be put in place for any reason, they should ultimately be included in the regulations so that they are subject to public scrutiny and input and have the force of law.

Furthermore, we recommend that the effective date for commencement of reporting of suspicious transactions be deferred until criteria have been established and examples developed.

The third issue is duplication of reporting requirements. We are also concerned that the bill is unclear about professionals such as CAs who may be working for entities specifically covered under clause 5, and who are directly involved in financial transactions. On the one hand, such CAs have a reporting role as an employee working in an entity covered by the proposed legislation. On the other hand, they have a responsibility as professional accountants to report suspicious transactions.

This is confusing, and would appear to be a duplication of the reporting requirement that applies only to individuals who happen to be both employees of such entities and professional accountants.

Should such an individual report to their supervisor, they are protected by subclause 75(2) from punishment as an employee. However, they could still be open to punishment for failing to report to the centre as a professional accountant. We believe that the protections afforded the employee should clearly apply to protect the CA — the same person — in such situations.

The fourth issue is restricting the powers of access. The compliance measures in clauses 62 to 65 allow an authorized official from the reporting centre to examine the records and inquire into the business and affairs of any person or entity referred to in clause 5 for the purpose of ensuring compliance. We are concerned that even if Part I is amended to restrict its scope to financial intermediaries, these provisions appear to be very broad powers allowing access to all records — not just those relating to financial intermediation activities — without a warrant.

claire d'une opération douteuse, il faudrait donner des exemples et citer des études de cas pour illustrer les circonstances dans lesquelles il y a lieu de faire ou non une déclaration.

**Le président:** Excusez-moi, mais avez-vous essayé de trouver une définition?

**M. Murray:** Nous n'avons pas essayé. Nous avons toutefois indiqué notre désir de coopérer avec les fonctionnaires du ministère à cet égard.

**Le président:** Nous aurions sans doute tous de la difficulté à trouver une définition claire. J'ai essayé de le faire, mais c'est un peu comme la beauté, chacun en a sa propre définition. Si vous avez des idées brillantes, veuillez nous le faire savoir.

**M. Murray:** Nous le ferons certainement avec plaisir.

**Le président:** Merci.

**M. Murray:** Si des lignes directrices provisoires étaient mises en place pour une raison quelconque, il faudrait les inclure dans le règlement afin que le public puisse les examiner avant qu'elles ne soient adoptées.

De plus, nous recommandons de différer la date à laquelle il faudra commencer à déclarer les opérations douteuses jusqu'à ce qu'on ait établi des critères et donné des exemples.

La troisième question que j'aborderai est celle du dédoublement des exigences concernant la déclaration. Nous nous inquiétons également du fait que le projet de loi n'est pas clair en ce qui concerne les professionnels comme les comptables agréés qui peuvent travailler pour des entités visées à l'article 5 et qui participent directement à des opérations financières. Ces comptables agréés ont des déclarations à faire en tant qu'employés travaillant pour une entité visée par le projet de loi, mais ils ont également la responsabilité, en tant que comptables professionnels, de déclarer les opérations douteuses.

C'est peu clair et cela semble dédoubler les exigences qui s'appliquent seulement aux personnes qui sont à la fois les employés de ces entités et des comptables professionnels.

Si un comptable signale l'opération douteuse à son superviseur, il est protégé par le paragraphe 75(2) en tant qu'employé. Néanmoins, il pourrait quand même s'exposer à des sanctions pour n'avoir pas fait de déclaration au centre en tant que comptable professionnel. Nous croyons que la protection offerte aux employés devrait s'appliquer, en pareil cas, au comptable agréé, qui est en même temps un employé.

La quatrième question est celle de la limitation du pouvoir d'accès. Les mesures prévues aux articles 62 à 65 permettent à un agent autorisé du centre d'examiner les dossiers et d'enquêter sur l'entreprise et les affaires d'une personne ou d'une entité mentionnée à l'article 5 pour s'assurer de l'application de la loi. Nous craignons que, même si la partie I est modifiée de façon à limiter sa portée aux intermédiaires financiers, ces dispositions semblent accorder de très vastes pouvoirs d'accès à tous les dossiers, et pas seulement ceux qui se rapportent aux activités des intermédiaires financiers, et cela sans mandat.

We therefore recommend that the bill be clarified to restrict the powers of access to only those records that relate to financial intermediation activities. We also think that such access should be allowed only under authorization of a warrant.

Our last point is on defences and safeguards. We would like to make some comments about the defences and protections available under Part 5 of the bill.

Other jurisdictions include a defence for "reasonable excuse," for example, where the fear of physical violence or other menaces make it unreasonable for someone to report or to refuse to act for a client. There may be circumstances where third parties may be able to deduce the source that gave rise to an investigation. While there may be certain defences under common law similar to reasonable excuse, this defence is not available under the bill.

We are also concerned that the bill does not provide protection or remedies to those who lose their jobs as a result of making a report in good faith. Furthermore, the bill is not clear as to how to deal with situations where the bill conflicts with other legislation requiring confidentiality, such as the Quebec Charter of Rights and Freedoms.

We recommend that a reasonable excuse defence be included in the bill, along with additional protections for those who report.

Last, we recommend that the bill be amended to deal with situations where the bill conflicts with other statutes requiring confidentiality.

In closing, let me stress again that we support the intent of this bill when applied to those who are directly involved in financial intermediary transactions. However, we believe that the wording of the bill lacks clarity in prescribing who within the CA profession must report. We believe this is a significant problem, and strongly encourage you to clarify the activities to which the bill would apply for the CA profession.

We also strongly urge to you include a clear, unambiguous definition of suspicious transaction in the bill so that those with the obligation to report apply consistent criteria.

We would be pleased to answer any questions.

**Senator Fitzpatrick:** I want to follow up on the chairman's remarks regarding the definition of suspicious transaction. The CICA indicated that they would be happy to advise or consult with the department. If I may, Mr. Chairman, it might be helpful if you could provide a list of guidelines. Presumably, with your experience, you would have some idea of cases or situations that would be of a suspicious nature.

Par conséquent, nous recommandons de clarifier les dispositions du projet de loi de façon à limiter le pouvoir d'accès aux dossiers qui concernent les activités des intermédiaires financiers. Nous pensons également que cet accès devrait seulement être autorisé par un mandat.

La dernière question que nous aborderons est celle des moyens de défense et des garanties. Nous voudrions faire quelques observations au sujet des moyens de défense et des protections que prévoit la partie 5 du projet de loi.

D'autres pays permettent d'invoquer une «excuse raisonnable», par exemple, lorsque par crainte de violence physique ou d'autres menaces, il serait déraisonnable de déclarer une opération douteuse ou de refuser de jouer le rôle d'intermédiaire pour un client. Il peut y avoir des circonstances où un tiers peut deviner la source d'information qui a déclenché une enquête. Il existe peut-être des moyens de défense équivalents à l'excuse raisonnable en common law, mais le projet de loi ne les reconnaît pas.

Nous trouvons également inquiétant que le projet de loi n'accorde pas une protection ou un recours à ceux qui perdent leur emploi parce qu'ils ont fait une déclaration en toute bonne foi. De plus, le projet de loi n'est pas clair quant à la façon de résoudre les situations où le projet de loi entre en conflit avec d'autres lois qui exigent la confidentialité, comme la Charte des droits et libertés du Québec.

Nous recommandons d'inclure dans le projet de loi l'excuse raisonnable comme moyen de défense de même qu'une protection supplémentaire pour les auteurs d'une déclaration.

Enfin, nous recommandons de modifier le projet de loi pour tenir compte des circonstances où le projet de loi entre en conflit avec d'autres lois exigeant la confidentialité.

Pour conclure, je tiens à souligner de nouveau que nous approuvons les intentions de cette mesure lorsqu'elle s'applique à ceux qui participent directement à des opérations financières à titre d'intermédiaires. Nous croyons toutefois que le libellé du projet de loi ne précise pas suffisamment quels sont les membres de la profession de comptables agréés qui doivent déclarer les opérations douteuses. Nous voyons là un sérieux problème, mais nous vous exhortons à clarifier quelles sont les activités auxquelles le projet de loi s'appliquerait pour notre profession.

Nous vous exhortons également à inclure dans le projet de loi une définition claire et précise des opérations douteuses afin que ceux qui ont l'obligation de les déclarer appliquent des critères uniformes.

Nous nous ferons un plaisir de répondre à vos questions.

**Le sénateur Fitzpatrick:** Je voudrais revenir sur ce que le président a dit au sujet de la définition des opérations douteuses. L'Institut des comptables agréés a dit qu'il se ferait un plaisir de conseiller le ministère. Il serait peut-être utile que vous fournissiez une liste de lignes directrices. Compte tenu de votre expérience, vous devez avoir une bonne idée des circonstances ou des situations de nature douteuse.

I believe, Mr. Chairman, that prior to the drafting of the regulations, it would be helpful to have a submission, should they be prepared to do that.

**Mr. Murray:** We are pleased to try to do that. I think the department has clearly gathered some examples of what other jurisdictions are doing and so have developed some best practices, which is not easy to do. Nevertheless, they have started that process. The best process, I suggest, would be to collaborate with them in that regard so as not to duplicate efforts.

**Senator Fitzpatrick:** Well, we are a bit like you, I guess. We have not seen any of that so far. We either get a list from you or a list from the department. In that way, we know what we are looking at.

**Mr. Murray:** If we could get something from the department to start the ball rolling, we would be happy to look at that and provide guidance on it.

**Senator Angus:** The words, "We are sensitive to the legislative timetable" seem to me to have no place in your submission. I would rather that you tell us what, in your opinion, is the best thing to do to fix this bill. In other words, are you saying, "Could you do some regulations," for the lack of anything better?

At the beginning of these hearings, our chairman was heard to say that there are too many regulations and it is very difficult to supervise them. These regulations arrive and then they are a fait accompli. There is almost a lack of accountability in the process. I wonder how much of a compromise that is. Do you feel strongly enough about the excellent points that you have made that you would like to see this bill amended in substance?

**Mr. Murray:** I think that we would like to see — and I will let Mr. Chester comment as well — the narrowness of the scope addressed. We understand that it is being addressed, although we have not seen the wording. The definition of "suspicious transaction" is the other major issue, and we would have a concern if the proposed legislation and regulations went forward without attempting to provide some clarity on that issue. That could result in widespread confusion. If the bill is to be successful, it must come up with some clarity on the definition of suspicious transaction. We acknowledge that it is very difficult, but we think there should be some guidance on this issue in the proposed legislation or regulations.

**Mr. Simon Chester, Legal Counsel, Canadian Institute of Chartered Accountants:** Could we have participated willingly and openly with the department in discussing these matters over some months? It was a couple of months ago that we were testifying before the House of Commons Finance Committee, and there seemed to be agreement from the officials who were testifying at that time that it was not their intention that the bill be applied so broadly and that there would be amendments. When we stated that we were sensitive to the realities of the legislative timetable, we were simply reflecting statements made by ministerial officials and others that Canada has an obligation, under the international regime, to come forward. Essentially, we would redefine the policy, and if that was not possible within the

Monsieur le président, je crois qu'avant que le règlement ne soit rédigé, il serait utile que les témoins présentent une proposition, s'ils sont prêts à la faire.

**M. Murray:** Nous nous ferons un plaisir d'essayer. Je crois que le ministère a réuni quelques exemples de ce que font les autres pays et établi un ensemble de pratiques exemplaires, ce qui n'est pas facile à faire. Quoi qu'il en soit, il a commencé ce travail. Le mieux serait que nous collaborions avec les fonctionnaires afin d'éviter un dédoublement des efforts.

**Le sénateur Fitzpatrick:** Nous sommes un peu dans la même situation que vous. Nous n'avons pas encore vu le résultat de ce travail. Nous pourrions obtenir une liste de vous ou du ministère. Ainsi, nous saurions à quoi nous en tenir.

**M. Murray:** Si nous pouvions obtenir quelque chose du ministère pour commencer, nous nous ferions un plaisir de l'examiner et de donner notre avis.

**Le sénateur Angus:** Vous dites être conscients du calendrier législatif, mais c'est une considération que vous auriez dû écarter. Je préférerais que vous nous disiez quelle est, à votre avis, la meilleure chose à faire pour améliorer ce projet de loi. Autrement dit, dites-vous qu'il faudrait prévoir certaines dispositions réglementaires, faute de mieux?

Au début de ces audiences, notre président a dit qu'il y avait trop de règlements et qu'il était très difficile de surveiller leur application. Ces règlements nous arrivent comme un fait accompli. Il n'y a pratiquement aucune reddition de comptes. Je me demande à quel point ce compromis serait important. Êtes-vous à ce point convaincus des excellents arguments que vous avez présentés que vous souhaitez voir ce projet de loi sérieusement modifié?

**M. Murray:** Ce que nous voudrions — et je vais laisser M. Chester vous dire ce qu'il en pense — c'est que l'on rétrécisse la portée de cette mesure. Nous avons cru comprendre que le gouvernement s'en occupait, mais nous n'avons pas vu le libellé correspondant. L'autre question qui nous préoccupe surtout est la définition d'une «opération douteuse» et nous serions inquiets si le projet de loi et de règlement était adopté sans que ce ne soit précisé. Cela pourrait susciter énormément de confusion. Pour que le projet de loi donne les résultats escomptés, il faut qu'il précise ce qu'est une opération douteuse. Nous reconnaissions que c'est très difficile, mais il faudrait apporter des précisions à cet égard dans le projet de loi ou dans le règlement.

**M. Simon Chester, conseiller juridique, Institut canadien des comptables agréés:** Aurions-nous pu discuter ouvertement de ces questions avec le ministère il y a quelques mois? Nous avons témoigné devant le comité des finances de la Chambre des communes il y a deux mois et les fonctionnaires qui comparaissaient à ce moment-là semblaient d'accord pour dire qu'ils ne voulaient pas que la portée du projet de loi soit aussi vaste et qu'ils proposeraient des amendements. Quand nous avons dit que nous comprenions les réalités du calendrier législatif, c'est simplement à la suite des déclarations des fonctionnaires ministériels et d'autres personnes selon lesquels le Canada doit légiférer en raison de ses obligations envers la communauté internationale. En fait, nous voudrions redéfinir cette politique et,

bill itself, then it would necessarily be done in the regulations. We would have been comforted if we had seen some wording at this point.

Obviously, we have the commitments made in testimony before the House Finance Committee and we are comfortable in relying on those. At the end of the day, could this bill be improved? Yes, we believe it could. Could it be clearer? Yes. If we are given a choice between clarification, and regulations with no clarification at all, we will go for that, but our preference would clearly be for the bill itself to be clarified.

**Senator Angus:** Mr. Murray, we understand you to be with KPMG, which is a large, international accounting firm. My question is in the context of Mr. Chester's interpretation of what the officials said, that Canada has a commitment to 27 other countries, with which it is working cooperatively to fight organized crime, to do something along the lines of this bill. As a professional CA at KPMG, have you checked back through your network to see which other countries in fact have brought in such provisions that would so impact on your profession?

**Mr. Murray:** Yes, we helped on that. For example, the U.K. does have similar legislation, although it is our understanding that it is not quite as broad as what is proposed here. That legislation has been in place for a couple of years now. One of the challenges in the U.K. is the definition of suspicious transaction. It is an evolving situation and they are trying to come up with a better definition as they go along, based on experience. That is one example of a jurisdiction with similar legislation in place.

**Senator Angus:** However, it is not as far-reaching.

**Mr. Murray:** I do not think that it is. I am not sure that I can quote specifically, but it is more restricted to certain illegal activities such as drug trafficking, et cetera. It is not quite as broad, but it does have a similar reporting requirement.

**Senator Angus:** What about in the U.S.?

**Mr. Murray:** My understanding is that they do not have similar legislation in place at this time.

**Mr. Chester:** They have other comprehensive legislation dealing with money laundering that gives their federal authorities some of the tools that this agency would have under this bill. However, there is nothing exactly comparable.

**Senator Angus:** We have all been coming at it from different angles to try to find out just how far behind Canada really is — how late we are coming to the party — in a cooperative effort to combat this kind of organized crime, particularly drug dealing. You are here today as representatives of the CICA, so I would like you to take my question in the context of how the bill impacts your profession. Based on your own knowledge and research, to what extent does this seem to represent the most onerous provisions that you have seen, or does it?

s'il n'est pas possible de le faire dans le projet de loi comme tel, il faudra nécessairement le faire dans le règlement. Nous aurions été rassurés si nous avions pu voir un libellé à cet effet.

Bien entendu, nous comptons sur les engagements qui ont été pris lors des témoignages devant le comité des finances de la Chambre des communes. Est-il possible d'améliorer ce projet de loi? Nous croyons que oui. Pourrait-il être plus clair? Oui. Si nous avions le choix entre un règlement apportant des clarifications ou aucun éclaircissement, nous opterions pour le règlement, mais nous préférions certainement que les précisions soient apportées dans le projet de loi comme tel.

**Le sénateur Angus:** Monsieur Murray, vous êtes associé à KPMG, qui est une importante firme comptable internationale. Ma question se situe dans le contexte de l'interprétation que M. Chester a faite des commentaires des fonctionnaires, à savoir que le Canada a l'obligation, envers les 27 autres pays avec lesquels il coopère pour combattre le crime organisé, d'adopter une mesure du genre de celle-ci. En tant que comptable professionnel chez KPMG, avez-vous vérifié quels sont les autres pays qui ont adopté ces dispositions qui auront de telles répercussions sur votre profession?

**Mr. Murray:** Oui, nous l'avons fait. Le Royaume-Uni, par exemple, a une loi semblable, mais d'après ce que nous avons compris, elle n'a pas une portée aussi grande que celle-ci. Cette loi est maintenant en vigueur depuis deux ans. La définition des opérations douteuses est une source de problèmes. La situation évolue et les Anglais essaient de trouver une meilleure définition en se basant sur l'expérience acquise. C'est un exemple de pays qui a une loi similaire.

**Le sénateur Angus:** Mais d'une portée moins grande.

**Mr. Murray:** Je ne pense pas que sa portée soit aussi grande. Je ne sais pas si je peux être vraiment précis, mais la loi britannique se limite davantage à certaines activités illégales comme le trafic de stupéfiants. Sa portée n'est pas aussi grande, mais elle comporte les mêmes exigences de déclaration.

**Le sénateur Angus:** Et les États-Unis?

**Mr. Murray:** Je crois qu'ils n'ont pas de loi similaire pour le moment.

**Mr. Chester:** Ils ont d'autres lois concernant le blanchiment d'argent qui confèrent aux autorités fédérales certains des instruments que cet organisme aura en vertu de ce projet de loi. Néanmoins, il n'y a rien d'exactement comparable.

**Le sénateur Angus:** Nous avons tous essayé d'aborder le sujet sous des angles différents pour voir à quel point le Canada est vraiment en retard, dans le cadre de cet effort concerté visant à combattre ce genre de crime organisé, surtout le trafic de stupéfiants. Vous êtes ici aujourd'hui pour représenter l'ICCA et je voudrais donc que vous répondiez à ma question en fonction des répercussions du projet de loi sur votre profession. D'après vos connaissances et vos recherches, dans quelle mesure ce projet de loi représente-t-il les dispositions les plus exigeantes que vous ayez vues?

**Mr. Chester:** We have not done an exhaustive comparative review. I can say that the circumstances under which chartered accountants act as financial intermediaries is relatively small. There will be situations, for example, when an accountant is acting as a trustee in bankruptcy or in a management capacity within a corporation, when they would be actively involved in financial transactions — I am not qualifying them as suspicious or otherwise. The vast majority of the activities of the CA profession, whether that be auditing, providing tax or strategic advice, forensic accounting, or consulting, are nowhere near suspicious circumstances involving reportable transactions. We felt that it was important to clarify that this bill properly impacts upon the CA profession when people are acting as financial intermediaries.

**Senator Angus:** Those are financial intermediaries who actually handle the money?

**Mr. Chester:** If those people are playing an active role, absolutely they should be reporting.

**Senator Angus:** Could you give me examples of some circumstances where they would be handling the cash?

**Mr. Murray:** Yes. Our insolvency practitioners, for example, would be handling trust funds. They would be authorizing the release of funds, receiving and disbursing funds. That is one example within the profession.

**Senator Angus:** I believe I saw you at the back of the room when the people from the Canadian Bar Association were here. They were commenting earlier. One of the concerns that they expressed was about a sizeable law firm. You folks are now getting into this multi-disciplinary world, I am told. I read that in *The Globe and Mail*.

**Mr. Chester:** I am a partner in the firm of McMillan Binch. I am in that situation.

**Senator Angus:** You know what I am talking about then.

**Mr. Chester:** Yes.

**Senator Angus:** Let us take the example of Ernst & Young, which is a major member of the CICA. They have some 2,900 lawyers worldwide at the present time. I think some of the things that our friends from the Canadian Bar Association said would apply to an accounting firm involved in multi-disciplinary activities.

You could be wearing the two hats. Do you folks feel the same way as the lawyers? If the authorities knocked on the door and demanded all the documents, would you feel constrained at that point to say that it is unconstitutional and buzz off?

**Mr. Chester:** Let me make two comments. If a lawyer is practising within the framework of a multi-disciplinary partnership, that lawyer will be subject to the professional and legal obligations attached to that profession. There will be other people working within the organization who have other professional and legal obligations. I think it is clear that the Canadian Bar Association represents those lawyers and would have some of the same concerns.

**M. Chester:** Nous n'avons pas fait d'examen comparatif approfondi. Je peux dire que les circonstances dans lesquelles les comptables agréés jouent le rôle d'intermédiaires financier sont relativement limitées. Il arrivera, par exemple, qu'un comptable joue le rôle de fiduciaire dans une faillite ou un rôle d'administrateur d'une société qui se livre activement à des opérations financières, que je ne qualifierais pas de douteuses. La majorité des activités de notre profession, que ce soit la vérification, les conseils fiscaux ou stratégiques, les enquêtes comptables ou la consultation n'ont rien à voir avec les circonstances douteuses qui doivent faire l'objet d'une déclaration. Nous croyons important de préciser que nous trouvons normal que ce projet de loi s'applique à la profession lorsque les comptables agréés jouent le rôle d'intermédiaires financiers.

**Le sénateur Angus:** Il s'agit d'intermédiaires financiers qui manipulent de l'argent?

**M. Chester:** Si ces personnes jouent un rôle actif, elles devraient certainement déclarer les opérations douteuses.

**Le sénateur Angus:** Pourriez-vous me donner des exemples de certaines circonstances où des comptables manipuleront de l'argent?

**M. Murray:** Oui. Les comptables chargés des faillites, par exemple, s'occupent des fonds en fiducie. Ils autoriseront la libération, la réception et le déboursement de fonds. C'est là un exemple.

**Le sénateur Angus:** Je crois vous avoir vu à l'arrière de la salle lorsque les représentants de l'Association du Barreau canadien étaient ici. Ils ont émis certaines observations tout à l'heure. Ils ont notamment émis des préoccupations à l'égard des grands cabinets juridiques. On m'a dit que vous vous lanciez dans ce monde multidisciplinaire. J'ai lu cela dans le *Globe and Mail*.

**M. Chester:** Je suis associé dans la firme McMillan Binch. Je me trouve dans cette situation.

**Le sénateur Angus:** Dans ce cas, vous savez de quoi je veux parler.

**M. Chester:** Oui.

**Le sénateur Angus:** Prenons l'exemple de la firme Ernst & Young, un membre important de l'Institut. Elle emploie actuellement 2 900 avocats à l'échelle mondiale. Certaines des choses qu'ont dit nos amis de l'Association du Barreau canadien s'appliqueraient sans doute à un cabinet comptable qui participe à des activités multidisciplinaires.

Vous pourriez cumuler les deux fonctions. Partagez-vous la même opinion que les avocats? Si les autorités frappaient à votre porte pour exiger tous les documents, vous sentiriez-vous obligé de leur dire de s'en aller parce que c'est inconstitutionnel?

**M. Chester:** J'aurais deux choses à dire. Si un avocat exerce sa profession dans le cadre d'un partenariat multidisciplinaire, il sera assujetti aux obligations professionnelles et juridiques de sa profession. Il y aura d'autres personnes, au sein de l'organisation, qui auront d'autres obligations professionnelles et juridiques. Il est normal que l'Association du Barreau canadien qui représente les avocats partage certaines de nos préoccupations.

From an accounting perspective, it is clear that the accounting rules, generally accepted accounting principles, our code of professional conduct, and the laws involving accountants would apply to those accountants within the firms.

**Senator Angus:** It becomes known as "the firm." All of these firms have administrative staff, a switchboard operator, and a reception area. Those people are not equipped to know which section should be involved. If one were faced with the men in the black hats with the bag, coming for the papers, it would be hard to direct them.

**Mr. Chester:** One of the points that we made in our belief was that when the men or women in the black hats arrive, they should be looking through the records related to those particular suspicious transactions. They do not have carte blanche to look through the entire records of a particular KPMG office, or even broader than that.

**Senator Tkachuk:** Are you saying that they will have that power under this bill?

**Mr. Chester:** They could have that power. The bill does not define what the records are. Clause 60 talks about records. It does not talk about appropriate or relevant records. It simply talks about records of the firm. We think that sort of clarity would be important to bring to the bill, so that if the people in black hats arrive, they do not have a warrant to conduct a fishing expedition.

Indeed, one of the problems we have is that they do have a warrant. They should be looking specifically for the information that is relevant to their particular inquiry and respecting the professional confidentiality that attaches to all other records within the organization or entity.

**Senator Angus:** The lawyers said, "Here is our shopping list. The bill is unconstitutional, so take out these provisions, and furthermore, just to have clarity, exempt lawyers from its application." I heard you say at some point that the accountants are properly included. You are not seeking the same exemption as the lawyers. That is why I have this impression that with both accountants and lawyers in the same firm, it could be confusing when deciding who must report.

You can see my point. It serves to highlight the very difficult elements and almost frightening aspects of this bill. It points to the complex position that professionals — lawyers, accountants, or other professionals — could be in.

**Mr. Murray:** There is a difference between the lawyers and us in the sense that their rules of professional conduct do emphasize confidentiality of information with their clients. However, in the event that there is a legal requirement to do something, then that requirement prevails.

We have that embodied in our rules of professional conduct already. We do not have any choice. The lawyers do have a different issue, of course.

Du point de vue des comptables, les règles comptables, les principes comptables généralement acceptés, notre code de conduite professionnelle et les lois visant les comptables s'appliqueraient bien entendu aux comptables de ces firmes.

**Le sénateur Angus:** Cela devient «la firme». Toutes ces firmes ont du personnel administratif, une téléphoniste et une réceptionniste. Ces personnes ne sont pas en mesure de savoir quelle est la division compétente. Si l'une d'elles se retrouve devant des messieurs en costume noir qui viennent chercher des documents, elle aura du mal à savoir vers qui les diriger.

**M. Chester:** Nous faisons notamment valoir dans notre mémoire que, lorsque les messieurs ou les dames en costume noir arrivent, ce sont les dossiers en rapport avec ces opérations douteuses qu'ils devraient examiner. Ils n'ont pas carte blanche pour étudier tous les dossiers d'un bureau de KPMG ou de toute une organisation.

**Le sénateur Tkachuk:** Dites-vous que le projet de loi leur confère ce pouvoir?

**M. Chester:** Il pourrait le leur conférer. Le projet de loi ne définit pas quels sont les dossiers qu'ils peuvent examiner. Il est question de dossiers à l'article 60. On n'y parle pas des dossiers pertinents. Il est simplement question de dossiers. Nous croyons important d'apporter ce genre de précision afin que si ces gens en costume noir arrivent, ils n'aient pas un mandat leur permettant d'aller à la pêche.

En fait, l'une de nos objections vient du fait qu'ils ont un mandat. Ils devraient rechercher les renseignements directement en rapport avec l'enquête qu'ils mènent et respecter le caractère confidentiel de tous les autres dossiers de l'organisation ou de l'entité.

**Le sénateur Angus:** Les avocats ont dit ce qu'ils voulaient obtenir: «Le projet de loi est inconstitutionnel alors supprimez ces dispositions et, par souci de clarté, exemptez les avocats de l'application de cette loi». Je vous ai entendu dire tout à l'heure qu'il était normal que les comptables soient visés. Vous ne demandez pas la même exemption que les avocats. Voilà pourquoi j'ai l'impression que si vous avez à la fois des comptables et des avocats dans une même firme, il pourrait être difficile de déterminer qui doit faire une déclaration.

Vous voyez où je veux en venir. Il est utile de mettre en lumière les éléments problématiques et les aspects plutôt inquiétants de ce projet de loi. Cela montre la situation délicate dans laquelle les avocats, les comptables ou autres professionnels pourraient se retrouver.

**M. Murray:** Il y a une différence entre les avocats et nous en ce sens que les règles de déontologie des avocats insistent sur le secret professionnel entre l'avocat et son client. Si la loi leur demande de faire certaines choses, cette exigence l'emportera.

C'est déjà incorporé dans nos règles de conduite professionnelles. Nous n'avons pas le choix. Le problème est différent, bien entendu, pour les avocats.

**Senator Poulin:** I believe I heard you say that you are definitely supporting this bill because it is important that Canada not only be perceived as not facilitating money laundering, but also have the tools to prevent any such activities.

I am coming at it from the point of view of a non-lawyer and a non-accountant. I am coming at it from the viewpoint of a former deputy minister who had the responsibility at one time to implement a new agency. I am looking at this bill as enabling a new agency.

I find that I am looking for, and seeing, opportunities for review, and also for ensuring that the proper regulations are developed as the new agency is set up.

Legislative drafters in this country have a tradition of using language that is more open than closed. Therefore, time is taken after the agency is set up to define different terms, powers and responsibilities through regulation.

Mr. Chester, you said changes could be made either through amendments or through regulation, and you made suggestions. Am I correct in saying that your concerns could be met through appropriate regulation?

**Mr. Chester:** We have said that we regard the regulations as very important because they provide the context within which the agency will work. They also provide guidance to all professionals, and all those who are subject to the bill, to give them a sense of what falls within the rules and what does not.

We think that it is important that that guidance should be embodied not merely in regulations, but in handbooks and examples. All those things should be presented in an unambiguous way.

One problem that I have with the open texture of this bill is that I am not sure how I am supposed to interpret it. As prudent professionals, we would give it the benefit of the doubt. However, I refer you to clause 7, which states: "reasonable grounds to suspect that the transaction is related to the commission of a money laundering offence." Those are almost words that would be addressed to a peace officer, not to a working accountant or a working lawyer, or any other sort of working professional who is going to have to make very tough judgment calls, if that is all they have to go by.

We believe that those professionals will do their jobs better, and that the regime will be better, if we are all working from a common understanding of what is inside and what is outside the bill.

The CICA would be happy to work with the department at any time in the development of such an exercise, because we believe that it does require that sort of collaboration between the policymakers and the people who are facing the problems on a day-to-day basis.

**Le sénateur Poulin:** Je crois vous avoir entendu dire que vous appuyez ce projet de loi, parce qu'il est important que le Canada ne soit pas vu comme un pays qui facilite le blanchiment d'argent, mais aussi parce qu'il faut avoir les moyens d'empêcher ce genre d'activités.

Je me place du point de vue de quelqu'un qui n'est ni avocat ni comptable. Je suis une ancienne sous-ministre qui, à une certaine époque, a été chargée de mettre en place un nouvel organisme. Je vois ce projet de loi comme une mesure permettant la création d'un nouvel organisme.

Je constate que je recherche et que je vois ici des possibilités de révision, de même que la garantie que le règlement voulut sera mis en place lorsque le nouvel organisme sera créé.

Les rédacteurs législatifs de notre pays ont l'habitude d'utiliser un libellé plus ouvert que fermé. Par conséquent, une fois cet organisme mis sur pied, on prendra le temps de définir les modalités, les pouvoirs et les responsabilités par voie de règlement.

Monsieur Chester, vous avez dit qu'il serait possible d'apporter des changements en modifiant le projet de loi ou dans le règlement et vous avez formulé des suggestions. Ai-je raison de croire que la réglementation appropriée pourrait répondre à vos objections?

**M. Chester:** Nous avons dit que la réglementation nous paraissait très importante étant donné qu'elle fournira à cet organisme le contexte dans lequel il travaillera. Elle servira également de guide à tous les professionnels et à tous ceux qui seront assujettis à cette loi afin qu'ils sachent ce qui sera conforme aux règles et ce qui ne le sera pas.

Nous croyons important que ces lignes directrices soient incorporées non seulement dans le règlement, mais dans des guides et des exemples. Tout cela devrait être présenté sans la moindre ambiguïté.

Le problème que je vois dans ce libellé vague est que je ne suis pas certain de son interprétation. En tant que professionnels prudents, nous lui accorderions le bénéfice du doute. Néanmoins, je vous demanderais de vous reporter à l'article 7 qui porte: «des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles sont liées à la perpétration d'une infraction de recyclage des produits de la criminalité». Ces paroles s'adressent plutôt à un policier qu'à un comptable ou un avocat ou tout autre professionnel qui aura beaucoup de mal à porter un jugement, si c'est la seule ligne directrice à laquelle il pourra se fier.

Nous croyons que ces professionnels feront mieux leur travail et que le régime sera plus efficace si nous pouvons tous travailler en sachant exactement ce que prévoit le projet de loi et les dispositions accessoires.

L'ICCA se fera un plaisir de travailler avec le ministère à l'élaboration de ces lignes directrices, car nous croyons que cela exige une collaboration entre les décideurs politiques et ceux qui doivent affronter ces problèmes quotidiennement.

**Senator Poulin:** In other words, you are recommending that once the agency is set up, enabled by this bill, the agency and the department make sure that they include your association, as well as the bar association, in ensuring that the regulations cover all of these concerns.

**Mr. Chester:** Any other relevant bodies should be included also.

**Senator Tkachuk:** Not being a lawyer, an accountant, or a bureaucrat, but a parliamentarian, my job is to protect people from the intrusions of government and to ensure that their civil liberties are not trampled on. I need clarification with respect to the scope on page 3. The second paragraph states:

An existing regulation — which we understand will be retained in the new legislation — indicates the Act applies to...every person who is engaged in a business, profession or activity in the course of which cash is received for payment or transfer to a third party.

To what act does that regulation apply now?

**Mr. Murray:** I believe that is the existing legislation relating to money laundering.

**Senator Tkachuk:** What is this regulation referring to exactly, a reporting mechanism?

**Mr. Murray:** There is a reporting mechanism and voluntary reporting of suspicious transactions under the existing legislation. I assume it relates to both of those.

**Senator Tkachuk:** Presently, the suspicious part applies to every person who is engaged in business. It is voluntary now, but this bill would make it mandatory to recognize and report the suspicious transaction — in other words, you would be legislating a person who knows of a suspicious transaction?

**Mr. Murray:** Yes, you are mandating the reporting of a suspicious transaction.

**Senator Tkachuk:** Whereas before it was voluntary.

**Mr. Murray:** Right.

**Mr. Chester:** I am reading from Finance Canada's, "Proceeds of Crime Money Laundering Regulations" consultation paper. On page 3, it indicates that that wording was taken from the existing PCMLA and PCML regulations, so it is the current act and the regulations.

**Senator Tkachuk:** Obviously then, you have been involved in this previously. Is that right?

**Mr. Chester:** Yes.

**Senator Tkachuk:** Does "third party" refer to a company? Is a company a third party?

**Mr. Chester:** I think that a third party is any entity outside the express relationship between the professional and the client.

**Senator Tkachuk:** It says, "engaged in a business, profession or activity." If a person gets cash and deposits it in a company, is

**Le sénateur Poulin:** Autrement dit, vous recommandez qu'une fois le centre mis sur pied, en application de ce projet de loi, le centre et le ministère veillent à consulter votre Institut, de même que l'Association du Barreau, pour s'assurer que le règlement répondra à toutes ces préoccupations.

**Mr. Chester:** Ainsi que les autres organismes visés.

**Le sénateur Tkachuk:** Comme je ne suis pas avocat, comptable ou bureaucrate, mais parlementaire, mon rôle est de protéger les gens contre l'intrusion du gouvernement et m'assurer qu'on ne piétine pas les libertés civiles. J'ai besoin d'éclaircissements à propos de ce que vous dites au sujet de la portée du projet de loi, à la page 3. Au deuxième paragraphe, on peut lire ceci:

Il existe actuellement un règlement lequel, si nos informations sont exactes, sera conservé dans la nouvelle loi, qui mentionne que la loi s'applique à toute personne qui se livre à l'exploitation d'une entreprise ou exerce une profession ou une activité où de l'argent en espèces est reçu en paiement ou pour transfert à un tiers.

À quelle loi ce règlement s'applique-t-il à l'heure actuelle?

**Mr. Murray:** Je crois qu'il s'agit de la législation en vigueur au sujet du blanchiment d'argent.

**Le sénateur Tkachuk:** À quoi ce règlement fait-il exactement allusion, à un mécanisme de déclaration?

**Mr. Murray:** La loi actuelle prévoit un mécanisme de déclaration et de rapport volontaire des opérations douteuses. Je suppose qu'il s'agit des deux.

**Le sénateur Tkachuk:** Pour le moment, cela s'applique à toute personne qui se livre à une activité. La déclaration est volontaire, mais ce projet de loi obligerait à déclarer l'opération douteuse... Autrement dit, la loi s'appliquera aux personnes qui sont au courant d'une opération douteuse, n'est-ce pas?

**Mr. Murray:** Oui, il devient obligatoire de déclarer une opération douteuse.

**Le sénateur Tkachuk:** Alors qu'avant c'était facultatif.

**Mr. Murray:** C'est exact.

**Mr. Chester:** Je suis en train de lire le document de consultation du ministère des Finances sur le recyclage des produits de la criminalité. À la page 3 il est dit que ce libellé a été repris de la loi et du règlement actuellement en vigueur.

**Le sénateur Tkachuk:** Dans ce cas, vous avez déjà été consultés à ce propos, n'est-ce pas?

**Mr. Chester:** Oui.

**Le sénateur Tkachuk:** Le tiers dont il est question est-il une entreprise? Une entreprise est-elle un tiers?

**Mr. Chester:** Je crois qu'un tiers est une entité en dehors de la relation entre le professionnel et son client.

**Le sénateur Tkachuk:** Il est question de quelqu'un qui exploite une entreprise ou exerce une profession ou des activités.

that considered a third party transaction? For example, if I receive cash and I deposit it in a company, is that company a third party?

**Mr. Murray:** No. However, if a person is an employee of the company and deposits it in the account of the company, that would also not be a third party transaction.

**Mr. Chester:** If you give the money to your legal adviser or to your accountant for deposit with another entity, then that would be a third party transaction.

**Senator Furey:** I was not certain of your comments on defences and safeguards. Are you saying that clause 10 is not broad enough?

**Mr. Murray:** No.

**Senator Furey:** Is there something else you were getting at?

**Mr. Murray:** Simply that there is no defence for "reasonable excuse." If a person believes that they might be physically threatened, there is no protection in the bill for such circumstances.

**Senator Furey:** There is no out for not reporting. Is that what you mean?

**Mr. Murray:** Yes.

**Mr. Chester:** The United Kingdom has such a reasonable excuse defence in its legislation.

**Senator Kroft:** I was interested when Senator Angus was taking you through a reference to comparative legislation. I am not looking to you as experts in legislation, but I am curious about your response when it came to the U.S. Do I understand that there is no comparable American legislation? I may have misunderstood.

**Mr. Murray:** My understanding is that there is no comparable reporting mechanism in the U.S.

**Mr. Chester:** I think I said that there are, scattered throughout the United States, code specific obligations that relate to money laundering and reporting on money laundering, but there is nothing that looks like this Canadian bill. There are individual elements for banks that are parallel. Law enforcement authorities have individual tools, but there is nothing identical to this. Therefore, it would not be possible to do a clause-by-clause comparison between U.S. law and this bill, because the U.S. law comes from so many different places to the same destination.

**Senator Kroft:** This is perhaps an unfair question. Can you comment on whether or not the collective impact of those various pieces of legislation would have the same, greater, or less affect than the proposed bill?

**Mr. Chester:** I think we would be happy to take that under advisement and get back to you. One concern that I have is that I regard this as a work in progress — legislation in embryo. There will clearly have to be further developments to see how the agency will work, what sort of guidelines are developed, and how the relationships between this entity and the existing law

Si une personne reçoit de l'argent qu'elle dépose dans une entreprise, considère-t-on que c'est l'opération d'un tiers? Par exemple, si je reçois de l'argent et que je le dépose dans une entreprise, cette entreprise est-elle un tiers?

**Mr. Murray:** Non. Néanmoins, si une personne est à l'emploi de l'entreprise et dépose cet argent dans le compte de l'entreprise, ce ne serait pas non plus une opération d'un tiers.

**Mr. Chester:** Si vous confiez l'argent à votre conseiller juridique ou à votre comptable pour qu'il le dépose dans le compte d'une autre entité, l'opération sera alors faite par un tiers.

**Le sénateur Furey:** Je ne suis pas certain d'avoir compris ce que vous avez dit à propos des moyens de défense et des garanties. Vous dites que l'article 10 n'a pas une portée suffisante?

**Mr. Murray:** Non.

**Le sénateur Furey:** Y a-t-il autre chose que vous vouliez signaler?

**Mr. Murray:** Simplement le fait qu'une «excuse raisonnable» ne peut pas être invoquée. Si une personne craint de se faire menacer physiquement, le projet de loi ne lui accorde aucune protection.

**Le sénateur Furey:** Il n'y a aucune excuse pour ne pas faire de déclaration. C'est ce que vous voulez dire?

**Mr. Murray:** Oui.

**Mr. Chester:** Le Royaume-Uni a ce moyen de défense dans sa loi.

**Le sénateur Kroft:** Le sénateur Angus vous a posé une question intéressante à propos du droit comparatif. Je sais que vous n'êtes pas des juristes, mais votre réponse m'intrigue en ce qui concerne les États-Unis. Dois-je comprendre qu'il n'y a pas de loi américaine comparable? J'ai peut-être mal compris.

**Mr. Murray:** Je crois qu'il n'y a pas de mécanisme de déclaration comparable aux États-Unis.

**Mr. Chester:** Je pense avoir dit qu'il y a, un peu partout aux États-Unis, des codes obligeant à déclarer le recyclage des produits de la criminalité, mais rien qui s'apparente à ce projet de loi canadien. Il existe divers éléments parallèles pour les banques. Les autorités policières ont certains instruments à leur disposition, mais rien qui soit identique à cette mesure. Par conséquent, il ne serait pas possible de faire une comparaison article par article d'une loi américaine et de ce projet de loi, étant donné que la législation américaine est constituée de toutes sortes d'éléments différents.

**Le sénateur Kroft:** Je ne devrais peut-être pas vous poser cette question. Pourriez-vous me dire si l'effet collectif de ces divers éléments législatifs serait semblable, plus important ou moins important que ce projet de loi?

**Mr. Chester:** Je me ferai un plaisir d'examiner la question et de vous donner une réponse plus tard. Je considère qu'il s'agit d'une loi en cours d'élaboration, d'un embryon de loi. Il faudra certainement voir comment le centre va travailler, quelles seront les lignes directrices mises en place et comment fonctionneront les liens entre cette entité et les autorités policières. Je crois qu'il sera

enforcement authorities will work. At the end of the day, I believe it would be possible to do such a comparison. However, at the present, there is an awful lot of open texture in this bill and many elements that require further development. We understand that the Finance Department is working on those and that there will be further announcements as the agency comes fully into being.

**Senator Kroft:** To your knowledge, is there an agency in the American system where this collection is carried out?

**Mr. Chester:** I have no such knowledge, but I will be happy to look into that.

**Senator Kroft:** We can look into that. I was wondering what information you have at hand as you approach this. If you are comparing it to something, I was wondering what that something is.

**Mr. Murray:** For example, there is no requirement for colleagues in my firm in the U.S. to report suspicious transactions. There is no such comparable reporting requirement for colleagues in my firm in the U.S. as what is being proposed here.

**Senator Kroft:** Do you have any comment, Mr. Chester, from the legal profession? Is there a comparable reporting obligation?

**Mr. Chester:** I do not believe so, but I would be happy to make inquiries. I have not, in my travels in the United States, heard about lawyers having to make reports to the FBI or to any other federal agency. In the United States, the attorney-client privilege is taken extremely seriously, as it should be.

**Senator Tkachuk:** Do we have any departmental officials here who may be able to help us on this question?

**Senator Kroft:** They would have to volunteer themselves if they had any such information.

**Senator Tkachuk:** They would not be hiding, would they?

**Mr. Yvon Carriere, Senior Counsel, Transition Team, Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada, Department of Finance:** I am senior counsel with the transition team. I understand that there is an organization in the U.S. that is comparable in many ways to the new agency that will be set up here. I understand that there is a requirement to report a suspicious transaction in the U.S. This requirement applies to financial institutions, banks, trust companies, and such. This requirement does not yet apply to lawyers in the U.S.

**Senator Tkachuk:** Does it apply to accountants and accounting firms?

**Mr. Carriere:** I believe it does apply to accounting firms, but I am not absolutely certain of that.

**Senator Tkachuk:** We were told at the beginning that we were so far behind the rest of the world that we must catch up. Some information has questioned that.

Senators, correct me if I am wrong, but were we not supposed to receive some kind of a chart from the department explaining

finalemement possible de faire ce genre de comparaison. Mais pour le moment, il y a dans ce projet de loi trop d'éléments qui restent flous et qui doivent être précisés davantage. D'après ce que nous avons compris, le ministère des Finances y travaille et annoncera de nouvelles dispositions lorsque le Centre entrera en fonction.

**Le sénateur Kroft:** À votre connaissance, y a-t-il aux États-Unis un organisme qui recueille ce genre de renseignements?

**M. Chester:** Je l'ignore, mais je me ferai un plaisir de vérifier.

**Le sénateur Kroft:** C'est une chose que nous pourrions examiner. Je me demandais quels renseignements vous possédez. Si vous comparez ce régime à un autre, je voulais savoir avec lequel.

**M. Murray:** Par exemple, mes collègues de ma firme aux États-Unis n'ont pas l'obligation de signaler les opérations douteuses. Mes collègues de ma firme qui sont aux États-Unis ne sont soumis à aucune exigence comparable à ce que l'on propose ici.

**Le sénateur Kroft:** Savez-vous ce qu'il en est pour les avocats, monsieur Chester? Sont-ils soumis à des exigences comparables?

**M. Chester:** Je ne le crois pas, mais je vais m'informer. Lors de mes voyages aux États-Unis, je n'ai pas entendu parler d'avocats qui devaient faire ce genre de déclarations au FBI ou à un autre organisme fédéral. Aux États-Unis, le secret professionnel entre l'avocat et son client est pris très au sérieux, comme il se doit.

**Le sénateur Tkachuk:** Y a-t-il ici des représentants du ministère qui pourraient nous éclairer à ce sujet?

**Le sénateur Kroft:** Il faudrait qu'ils se portent volontaires s'ils possèdent ce genre de renseignements.

**Le sénateur Tkachuk:** Ils ne se cachent pas, n'est-ce pas?

**M. Yvon Carrière, avocat principal, Équipe de transition, Centre d'analyse des transactions et des rapports financiers du Canada, ministère des Finances:** Je suis avocat principal de l'Équipe de transition. Je crois qu'aux États-Unis il y a un organisme qui se compare, à bien des égards, au nouveau centre qui sera mis sur pied ici. Je crois qu'aux États-Unis, les opérations douteuses doivent être signalées. Cette obligation s'applique aux institutions financières, aux banques, aux sociétés de fiducie, et cetera. Elle ne s'applique pas encore aux avocats.

**Le sénateur Tkachuk:** S'applique-t-elle aux comptables et aux cabinets de comptables?

**M. Carrière:** Je crois qu'elle s'applique aux cabinets de comptables, mais je n'en suis pas absolument certain.

**Le sénateur Tkachuk:** On nous a dit au début que nous étions très en retard par rapport au reste du monde et que nous devions rattraper les autres pays. Nous avons obtenu certains renseignements contradictoires.

Sénateurs, je me trompe peut-être, mais ne devions-nous pas recevoir du ministère un tableau expliquant la façon de procéder

the process in other countries? Were we not told that we are going to get that tomorrow? Good.

**The Chairman:** Thank you, gentlemen.

The committee adjourned.

dans les autres pays? Ne nous avait-on pas dit que nous allions obtenir ce document demain? Bien.

**Le président:** Merci, messieurs.

La séance est levée.

---

*From the Canadian Bar Association:*

Ms Tamra L. Thomson, Director, Legislation and Law Reform;

Mr. Greg DelBigio.

*From the Canadian Institute of Chartered Accountants:*

Mr. Ian Murray, Chairman, Advisory Group on Anti-Money Laundering Legislation;

Mr. Simon Chester, Legal Counsel.

*From the Department of Finance:*

Mr. Yvon Carrière, Senior Counsel, Transition Team, Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada.

*De l'Association du Barreau canadien:*

Mme Tamra L. Thomson, directrice, Législation et réforme du droit;

M. Greg DelBigio.

*De l'Institut canadien des comptables agréés:*

M. Ian Murray, président, Groupe consultatif sur la Loi contre le recyclage financier des produits de la criminalité;

M. Simon Chester, conseiller juridique.

*Du ministère des Finances:*

M. Yvon Carrière, avocat-conseil législatif, Équipe de transition, Centre canadien d'analyse des transactions financières et des rapports.



If undelivered, return COVER ONLY to:  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing

.45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Edition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

## WITNESSES—TÉMOINS

### Wednesday, June 7, 2000

From the Certified General Accountants Association of Canada:

Mr. Everett Colby, Colby & Associates and North American Forensic Accountants;

Ms Dawn McGeachy, Manager, Public Sector.

From the Belgian Centre on Money Laundering:

Mr. Jean Spreutels, President.

From the Royal Canadian Mounted Police:

Mr. Tim Killam, Assistant Commissioner, Technical Operations Directorate;

Mr. Dave Beer, Superintendent, Proceeds of Crime Branch;

Mr. L.R.J. (Lou) Goulet, Staff Sergeant, Proceeds of Crime Branch.

From the Office of the Privacy Commissioner of Canada:

Mr. Bruce Phillips, Privacy Commissioner;

Mr. Julien Delisle, Executive Director;

Mr. Stuart Bloomfield, Researcher;

Ms Martine Nantel, Lawyer.

### Thursday, June 8, 2000

From the Office of the Information Commissioner of Canada:

Hon. John Reid, P.C., Information Commissioner of Canada;

Mr. Alan Leadbeater, Deputy Information Commissioner;

Mr. Daniel Brunet, General Counsel.

(Continued on previous page)

### Le mercredi 7 juin 2000

De l'Association des comptables généraux accrédités du Canada:

M. Everett Colby, Colby & Associates et North American Forensic Accountants;

Mme Dawn McGeachy, directeur, Secteur public.

Du Centre sur le blanchiment d'argent de Belgique:

M. Jean Spreutels, président.

De la Gendarmerie royale du Canada:

M. Tim Killam, commissaire adjoint, Direction des opérations techniques;

M. Dave Beer, surintendant, Direction des produits de la criminalité;

M. L.R.J. (Lou) Goulet, sergent d'état-major, Direction des produits de la criminalité.

Du Bureau du commissaire à la protection de la vie privée du Canada:

M. Bruce Phillips, commissaire à la protection de la vie privée;

M. Julien Delisle, directeur exécutif;

M. Stuart Bloomfield, chercheur;

Mme Martine Nantel, avocate.

### Le jeudi 8 juin 2000

Du Bureau du commissaire à l'information du Canada:

L'honorable John Reid, c.p., commissaire à l'information du Canada;

M. Alan Leadbeater, sous-commissaire à l'information;

M. Daniel Brunet, avocat général.

(Suite à la page précédente)



Second Session  
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chair:*  
The Honourable E. LEO KOLBER

Wednesday, June 14, 2000

### Issue No. 16

#### Fourth meeting on:

Bill C-22, An Act to facilitate combatting the laundering of proceeds of crime, to establish the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada and to amend and repeal certain Acts in consequence

#### APPEARING:

Mr. Roy Cullen, M.P.,  
Parliamentary Secretary to the Minister of Finance

#### INCLUDING:

THE SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-22)

WITNESSES:  
(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-sixième législature, 1999-2000

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable E. LEO KOLBER

Le mercredi 14 juin 2000

### Fascicule n° 16

#### Quatrième réunion concernant:

Projet de loi C-22, Loi visant à faciliter la répression du recyclage financier des produits de la criminalité, constituant le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence

#### COMPARAÎT:

Mr. Roy Cullen, député,  
secrétaire parlementaire du ministre des Finances

#### Y COMPRIS:

LE SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Projet de loi C-22)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable E. Leo Kolber, *Chair*

The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Angus	Kroft
* Boudreau, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Hays)	(or Kinsella)
Cordy	Meighen
Fitzpatrick	Oliver
Hervieux-Payette, P.C.	Poulin
Kelleher, P.C.	Wiebe

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cordy substituted for that of the Honourable Senator Furey (*June 14, 2000*).

The name of the Honourable Senator Robichaud, P.C., (*Saint-Louis-de-Kent*) substituted for that of the Honourable Senator Hervieux-Payette, P.C. (*June 14, 2000*).

The name of the Honourable Senator Hervieux-Payette, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Robichaud, P.C., (*Saint-Louis-de-Kent*) (*June 14, 2000*).

The name of the Honourable Senator Senator Robichaud, P.C., (*Saint-Louis-de-Kent*) substituted for that of the Honourable Senator Wiebe (*June 14, 2000*).

The name of the Honourable Senator Wiebe substituted for that of the Honourable Senator Robichaud, P.C., (*Saint-Louis-de-Kent*) (*June 14, 2000*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable E. Leo Kolber

*Vice-président:* L'honorable David Tkachuk

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Kroft
* Boudreau, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Hays)	(ou Kinsella)
Cordy	Meighen
Fitzpatrick	Oliver
Hervieux-Payette, c.p.	Poulin
Kelleher, c.p.	Wiebe

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Cordy est substitué à celui de l'honorable sénateur Furey (*le 14 juin 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., (*Saint-Louis-de-Kent*) est substitué à celui de l'honorable sénateur Hervieux-Payette, c.p. (*le 14 juin 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Hervieux-Payette, c.p. est substitué à celui de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., (*Saint-Louis-de-Kent*) (*le 14 juin 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., (*Saint-Louis-de-Kent*) est substitué à celui de l'honorable sénateur Wiebe (*le 14 juin 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Wiebe est substitué à celui de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., (*Saint-Louis-de-Kent*) (*le 14 juin 2000*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, June 14, 2000

(26)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 3:45 p.m. in Room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable E. Leo Kolber, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Cordy, Fitzpatrick, Hervieux-Payette, P.C., Kelleher, P.C., Kolber, Kroft, Meighen, Oliver, Poulin, Robichaud, P.C., (*Saint-Louis-de-Kent*), Tkachuk and Wiebe (13).

*Other senators present:* The Honourable Senators Banks and Grafstein (2).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Geoff Kieley, Research Officer, Law and Government Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

**APPEARING:**

Mr. Roy Cullen, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Finance.

**WITNESSES:**

*From the Department of Finance:*

Mr. Charlie Seeto, Director, Financial Sector Policy Branch;

Mr. Richard Lalonde, Chief, Financial Crimes Section, Financial Sector Policy Branch;

Mr. Yvon Carrière, Legislative Senior Counsel, General Legal Services;

Mr. Horst Intscher, Executive Director, Transition Team — Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada.

*From the Department of Justice:*

Mr. Stanley Cohen, Senior Legal Counsel, Human Rights Law Section.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, May 18, 2000, the committee proceeded to study Bill C-22, An Act to facilitate combatting the laundering of proceeds of crime, to establish the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada and to amend and repeal certain Acts in consequence. (*See Issue No. 14, June 1, 2000, for the full text of the Order of Reference.*)

Mr. Cullen made an opening statement and then, along with other witnesses answered questions.

At 5:45 p.m. the committee recessed.

At 6:00 p.m. the committee resumed.

It was agreed, — That Bill C-22 be adopted and reported to the Senate without amendment but with a letter and observations.

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mercredi 14 juin 2000

(26)

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd’hui à 15 h 45, dans la pièce 505 de l’édifice Victoria, sous la présidence de l’honorable E. Leo Kolber (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Cordy, Fitzpatrick, Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Kolber, Kroft, Meighen, Oliver, Poulin, Robichaud, c.p., (*Saint-Louis-de-Kent*), Tkachuk et Wiebe (13).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Banks et Grafstein (2).

*Également présent:* De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement, Geoff Kieley, attaché de recherche, Division du droit et du gouvernement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

**COMPARAÎT:**

Mr. Roy Cullen, député, secrétaire parlementaire du ministre des Finances.

**TÉMOINS:**

*Du ministère des Finances:*

Mr. Charlie Seeto, directeur, Direction de la politique du secteur financier;

Mr. Richard Lalonde, chef, Section des crimes financiers, Direction de la politique du secteur financier;

Mr. Yvon Carrière, avocat-conseil législatif, Services juridiques généraux;

Mr. Horst Intscher, directeur exécutif, Équipe de transition — Centre d’analyse des opérations et déclarations financières et des rapports.

*Du ministère de la Justice:*

Mr. Stanley Cohen, avocat-conseil principal, Section des droits de la personne.

Conformément à l’ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 18 mai 2000, le comité procède à l’étude du projet de loi C-22, Loi visant à faciliter la répression du recyclage financier des produits de la criminalité, constituant le Centre d’analyse des opérations et déclarations financières du Canada et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence. (*Pour le texte intégral de l’ordre de renvoi, voir le fascicule n° 14 du 1er juin 2000.*)

Mr. Cullen fait une déclaration et répond aux questions avec l’aide des autres témoins.

À 17 h 45, le comité suspend ses travaux.

À 18 heures, le comité reprend ses travaux.

Il est convenu — Que le projet de loi C-22 soit adopté et qu’il en soit fait rapport au Sénat sans amendement mais avec une lettre et des observations.

It was moved by the Honourable Senator Angus, — That charts prepared by Department of Finance on International Comparisons of Anti-Money Laundering Regimes be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings (see Appendix 5900 B1/C-22, 16 "1").

At 7:00 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du comité.*

Gary Levy

*Clerk of the Committee*

Il est proposé par le sénateur Angus — Que les graphiques préparés par le ministère des Finances relativement aux comparaisons internationales des régimes de lutte contre le blanchiment de fonds soient imprimés en annexe au procès-verbal de ce jour (voir l'annexe 5900 B1/C-22, 16 «1»).

À 19 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursday, June 15, 2000

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

**SIXTH REPORT**

Your Committee, to which was referred the Bill C-22, An Act to facilitate combatting the laundering of proceeds of crime, to establish the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada and to amend and repeal certain Acts in consequence, has examined the said Bill in obedience to its Order of Reference dated Thursday, May 18, 2000, and now reports the same without amendment, but with a letter and observations, which are appended to this report.

Respectfully submitted,

*Le président,*

E. LEO KOLBER

*Chairman***RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 15 juin 2000

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

**SIXIÈME RAPPORT**

Votre comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-22. Loi visant à faciliter la répression du recyclage financier des produits de la criminalité, constituant le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 18 mai 2000, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement mais avec une lettre et des observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

## APPENDIX

## ANNEXE

**OBSERVATIONS ON BILL C-22**

In addition to the Minister's letter dated June 14, herein attached, setting out an undertaking to propose amendments, the Committee recommends that the government give consideration to three additional amendments generally in accordance with the language immediately following:

1. that clause 63 be amended by adding the phrase "law office" in any place a "dwelling-house" is referred to in order to ensure that solicitor-client privilege is protected;
2. that clause 72 be amended by changing the review requirement from 5 years to 3 years; in addition, the committee would like to see a review take place **every** 5 years thereafter;
3. that in clause 73, the committee believes that the regulations, in addition to being published in the Canada Gazette 90 days before they come into force, should also be tabled before a committee in each house of Parliament that has the expertise to deal with such matters.

**OBSERVATIONS SUR LE PROJET DE LOI C-22**

Dans la lettre ci-jointe datée du 14 juin, le Ministre s'est engagé à proposer certains amendements, mais le Comité recommandé en plus que le gouvernement envisage trois amendements additionnels suivant les indications ci-après. Il faudrait :

1. que l'on amende l'article 63 par l'adjonction des termes «cabinet juridique » partout où l'on fait mention d'une « habitation » de manière à garantir le secret professionnel de l'avocat;
2. que l'on amende l'article 72 de manière que le délai prévu pour l'examen de la loi soit de trois ans et non pas de cinq ans; en outre, le Comité aimerait que cet examen ait lieu **tous** les cinq ans par la suite;
3. que l'on amende l'article 73 de manière que les règlements non seulement soient publiés dans la Gazette du Canada au moins 90 jours avant leur entrée en vigueur prévue, mais soient aussi déposés devant le comité de la Chambre des communes et le comité du Sénat compétent.

Secretary of State  
Finance

Secrétaire d'État  
Finances



Ottawa, Canada K1A 0G5

June 14, 2000

Senator Leo Kolber  
Chairperson  
Senate Banking Trade and Commerce Committee  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Dear Senator Kolber:

I am writing in regard to the Banking Trade and Commerce Committee's deliberations on Bill C-22, the *Proceeds of Crime (Money Laundering) Act (PC(ML)Act)*.

I am given to understand that the Committee has a number of concerns with the Bill in its current form. I would like to deal with four of them in this letter.

The first concern of the Committee stems from a point raised initially by the Certified General Accountants Association with respect to situations in which solicitor-client privilege may be claimed in respect of documents that accountants and other professionals may have in their possession.

It is the intent of the provisions in this Bill dealing with compliance audits by the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada ("Centre") that, where a document may be the subject to a claim of solicitor-client privilege, whether in the possession of a legal counsel or not, the procedure that will be followed during a compliance audit will give reasonable opportunity for solicitor-client privilege to be claimed in respect of that document. In order to provide greater certainty that this will be the case, I hereby undertake to introduce legislation as soon as possible after Parliament returns in the fall to amend the *Proceeds of Crime Act* by adding a new sub-section 64(9.1) worded along the following lines:

The authorized person shall not examine or copy a document in the possession of a person other than a legal counsel if that other person believes that a claim of solicitor-client privilege may be made by a legal counsel, without giving a reasonable opportunity for that person to contact the legal counsel in order that a claim of solicitor-client privilege may be made by that counsel.

The second concern relates to the ability of the Privacy Commissioner to seek redress in Federal Court on behalf of individuals who may have been denied access to their files by the Centre and, consequently, the ability of the Court to order disclosure where appropriate. Bill C-22 is subject to the *Privacy Act*. It has always been our intention that the provisions of the *Privacy Act* authorizing an individual or the Privacy Commissioner to bring relevant proceedings before the Federal Court and authorizing the Federal Court

Canada

to order disclosure apply with respect to the Centre and that the Centre be required to comply with orders for disclosure made by the Federal Court in respect of such proceedings.

We therefore further undertake to include in the amending legislation to be introduced as soon as possible after Parliament resumes in the fall an amendment of section 60 of the Bill to ensure that this intent is clearly reflected in the *Proceeds of Crime (Money Laundering) Act*. The amendment that we propose to achieve this would also make clear that the Information Commissioner's recourse to the Federal Court under the Access to Information Act would be respected. The proposed amendment would replace the first line of subsection 60(1) with the following:

"60. (1) Despite any other Act, but subject to sections 49 and 50 of the Access to Information Act and sections 48 and 49 of the Privacy Act, an order for"

The third concern relates to the types of information that the Centre will be authorized to disclose pursuant to subsections 55(3), 55(4) or 55(5). This information is limited to "designated information" as defined in subsection 55(7). We understand that the Committee is concerned that paragraph 55(7)(e) could be perceived as being overly broad. We therefore similarly undertake to include in the legislation to be introduced as soon as possible after Parliament resumes in the fall an amendment to make it clear that paragraph 55(7)(e) would limit the disclosure of information under subsections 55(3) to (5) to similar information relating to identification. Specifically, the proposed amendment would replace the current paragraph 55(7)(e) with the following:

(e) any other similar information relating to identification as may be prescribed.

Finally, there is the issue of the retention of records pursuant to paragraph 54 (d). We similarly agree that it is worth clarifying that, at the end of the specified retention period, the reports and information referred to must be destroyed. This has always been the intention of the Bill. We therefore propose to amend the *PC(ML)Act* to specify that, subject to the *Privacy Act*, unless the Centre has disclosed the information under subsection 55(3), 55(4) or 55(5), the information and the report in which the information is contained must be destroyed after five years. If a disclosure has been made under subsection 55(3), 55(4) or 55(5), then the information and the report in which the information is contained will be retained for up to eight years. After that time the report and all information received or collected must be destroyed.

We therefore similarly undertake to introduce legislation as soon as possible after Parliament returns in the fall to effect this amendment. The proposed amendment would replace the current paragraph 54 (d) with the following:

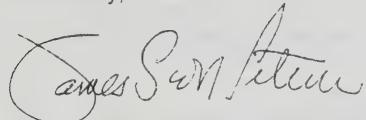
Subject to section 6 of the *Privacy Act*, shall retain each report and all information for five years after the report is received or the information is received or collected, except if the information has been disclosed under subsection 55 (3), 55(4) or 55(5), in which case the information and the report in which it is contained shall be retained for eight years after the report is received or the information is received or collected; and

(e) despite section 5 of the *National Archives of Canada Act*, shall destroy each report received and all information received or collected after the relevant period referred to in paragraph (d).

We hope that these commitments on the part of the government will sufficiently address the Committee's concerns. Given the importance of putting in place legislation that will be effective in deterring and detecting money laundering while at the same time providing important protections of individual privacy, I hope that the Committee will look favourably on these commitments.

Thank you again for your careful consideration of this Bill and for your helpful and constructive comments.

Sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "James S. M. Peterson".

Hon. Jim Peterson,  
Secretary of State – International Financial Institutions

Secretary of State  
Finance



Secrétaire d'État  
Finances

Ottawa, Canada K1A 0G5

Sénateur Leo Kolber  
Président  
Comité sénatorial des banques et du commerce  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Sénateur Kolber,

La présente porte sur les délibérations de votre Comité au sujet du projet de loi C-22, *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité (blanchiment de fonds)* (la Loi).

Je crois savoir que le Comité entretient certaines craintes au sujet du projet de loi dans sa forme actuelle. J'aimerais aborder quatre de ces préoccupations dans la présente lettre.

La première préoccupation du Comité découle de l'observation formulée au départ par l'Association des comptables généraux certifiés au sujet des cas où le secret professionnel pourrait être invoqué à l'égard de documents que des comptables ou d'autres professionnels pourraient avoir en leur possession.

Les dispositions du projet de loi portant sur les vérifications de conformité du Centre d'analyse des opérations et des déclarations financières du Canada (le « Centre ») visent à faire en sorte que lorsque des documents peuvent faire l'objet d'une demande de secret professionnel, qu'ils soient ou non entre les mains d'un conseiller juridique, la procédure appliquée dans le cadre d'une vérification de conformité accorde une chance raisonnable de demander le secret professionnel à l'égard de ce document. Par souci de précision, je m'engage à déposer un projet de loi dès que possible après la reprise des travaux parlementaires, à l'automne, pour modifier la Loi par ajout du paragraphe 64(9.1) libellé comme suit :

Il est interdit à la personne autorisée d'examiner ou de reproduire un document en possession d'une personne qui n'est pas un conseiller juridique mais qui estime que le document pourrait être visé par le secret professionnel sans donner à celle-ci une occasion

Canadä

- 2 -

raisonnable de communiquer avec le conseiller juridique visé afin que celui-ci puisse faire valoir le secret professionnel.

La deuxième préoccupation a trait à la capacité du commissaire à la vie privée de demander réparation devant la Cour fédérale au nom de personnes auxquelles le Centre a refusé l'accès à leurs dossiers de renseignements personnels et, par conséquent, à la capacité de la Cour d'ordonner la communication, le cas échéant. Le projet de loi C-22 est assujetti aux dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Nous avons toujours voulu que les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui autorisent un particulier ou le Commissaire à la vie privée à intenter des poursuites devant la Cour fédérale et qui autorisent cette dernière à ordonner la communication, s'appliquent au Centre et que celui-ci soit tenu de se conformer aux ordonnances de communication prises par la Cour fédérale au sujet de ces poursuites.

Nous nous engageons donc à inclure dans le projet de loi modificatif qui sera déposé dès que possible après la reprise des travaux parlementaires, à l'automne, une modification de l'article 60 du projet de loi pour faire en sorte que cette intention soit dûment prise en compte dans la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité (blanchiment de fonds)*. La modification que nous proposons préciserait également que le recours du Commissaire à l'information à la Cour fédérale en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* serait respecté. La modification proposée permettrait de remplacer la première ligne du paragraphe 60(1) par ce qui suit :

« 60. (1) Malgré toute autre loi, à l'exception des articles 49 et 50 de la *Loi sur l'accès à l'information* et des articles 48 et 49 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le Centre ne ...

La troisième préoccupation porte sur les types de renseignements que le Centre sera autorisé à communiquer aux termes des paragraphes 55(3), 55(4) ou 55(5). Ces renseignements se limitent aux « renseignements désignés » définis au paragraphe 55(7). Nous croyons savoir que le Comité craint que l'alinéa 55(7)e) puisse être perçu comme trop général. Nous nous engageons donc également à inclure dans le projet de loi qui sera déposé dès que possible après la reprise des travaux parlementaires, à l'automne, une modification visant à préciser que l'alinéa 55(7)e) limite la communication des renseignements visés aux

- 3 -

paragraphes 55(3), 55(4) ou 55(5) à des renseignements semblables à ceux qui se rapportent à l'identification. Plus particulièrement, la modification proposée remplacerait le libellé actuel de l'alinéa 55(7)e) par ce qui suit :

e) tout autre renseignement identificateur analogue désigné par règlement.

Enfin, on note la question de la conservation des dossiers aux termes de l'alinéa 54d). Nous reconnaissions également qu'il conviendrait de préciser qu'à la fin de la période prévue de conservation, les rapports et les renseignements mentionnés doivent être détruits. Ce fut toujours l'intention du projet de loi. Nous proposons donc de modifier la Loi pour préciser que sous réserve des dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, à moins que le Centre ait communiqué les renseignements en vertu du paragraphe 55(3), 55(4) ou 55(5), le rapport et les renseignements qu'il renferme doivent être détruits après cinq ans. Si des renseignements ont été communiqués en vertu du paragraphe 55(3), 55(4) ou 55(5), le rapport et les renseignements qu'il renferme sont conservés à concurrence de huit ans après quoi le rapport et tous les renseignements reçus ou recueillis doivent être détruits.

Nous nous engageons donc également à déposer un projet de loi dès que possible après la reprise des travaux parlementaires, à l'automne, pour mettre en oeuvre cette modification. La modification proposée permettrait de remplacer le libellé actuel de l'alinéa 54d) par ce qui suit :

*Soumis à l'article 6 de la Loi sur la protection des renseignements personnels*, pendant cinq ans à compter de la date de leur réception ou de leur collecte, et, si des renseignements sont communiqués au titre du paragraphe 55(3), 55(4) ou 55(5), conserve ces renseignements et les rapports et déclarations où ils figurent pendant huit ans à compter de cette date;

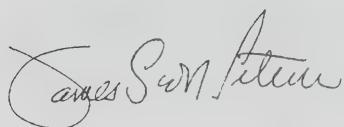
e) par dérogation à l'article 5 de la *Loi sur les Archives nationales du Canada*, détruit ces rapports, déclarations et renseignements à l'expiration de la période applicable visée à l'alinéa d).

Compte tenu de l'importance d'appliquer des mesures législatives qui permettront de détecter et de contrer le blanchiment de fonds tout en accordant une protection importante en matière de protection des renseignements personnels, j'espère que le Comité jugera favorablement ces engagements.

- 4 -

Je vous remercie encore une fois de votre analyse minutieuse du projet de loi et de vos conseils utiles et positifs.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Jim Peterson". The signature is fluid and cursive, with "Jim" on the left and "Peterson" on the right, separated by a small circle.

L'honorable Jim Peterson, C.P., député

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, June 14, 2000

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-22, to facilitate combating the laundering of proceeds of crime, to establish the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada and to amend and repeal certain acts in consequence, met this day at 3:45 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator E. Leo Kolber (Chairman)** in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, we are here to continue our hearings on Bill C-22. Appearing before us today is Mr. Roy Cullen, Parliamentary Secretary to the Minister of Finance, and a host of witnesses from the Department of Finance, the Canada Customs and Revenue Agency, the Department of Justice, and the Office of the Solicitor General of Canada.

Welcome, please proceed.

**Mr. Roy Cullen, Parliamentary Secretary to the Minister of Finance:** Mr. Chairman, I appreciate the opportunity to speak to your committee today on Bill C-22, the proceeds of crime or money laundering bill. I should like to use this opportunity, if I may, to highlight why this bill is needed, the safeguards that are built into the bill to protect individual privacy, and the importance of early passage of the bill. I should also like to respond to a number of concerns that have been raised by witnesses before this committee and by members of this committee.

Honourable senators, while there are different ways of estimating the magnitude of money laundering, and it is difficult to do so with great precision, there is no doubt that it constitutes a problem of staggering proportions. In Canada alone, it is estimated that between \$5 billion and \$17 billion in criminal proceeds are laundered in and through Canada each and every year. The IMF has estimated that it represents some 2 per cent to 5 per cent of global GDP.

Money laundering imposes significant social costs, fuelling further activity and perpetuating a vicious cycle of crime. It can lead to the corruption of otherwise law-abiding citizens. It can result in the distortion of business and financial activity by criminals.

When money is laundered through financial institutions, the reputation and even the integrity of individual institutions can potentially be undermined. The current tools at our disposal no longer suffice to detect and deter money laundering. It is clear that Canada now needs stronger and more effective legislation than what we currently have on our books. This committee was informed of the limitations of the current voluntary reporting arrangements, the existing statutes, and the traditional law enforcement methods of uncovering money laundering activity.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 14 juin 2000

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-22, Loi visant à faciliter la répression du recyclage financier des produits de la criminalité, constituant le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 h 45 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur E. Leo Kolber (président)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président:** Honorables sénateurs, nous poursuivons aujourd'hui nos audiences sur le projet de loi C-22. Nous accueillons aujourd'hui M. Roy Cullen, secrétaire parlementaire du ministre des Finances, et toute une kyrielle de témoins du ministère des Finances, de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, du ministère de la Justice, et du Bureau du solliciteur général du Canada.

Bienvenue. Vous avez la parole.

**M. Roy Cullen, secrétaire parlementaire du ministre des Finances:** Monsieur le président, je suis heureux de l'occasion qui m'est donnée aujourd'hui de vous parler du projet de loi C-22 sur la répression du recyclage financier des produits de la criminalité. Si vous me le permettez, j'aimerais profiter de l'occasion pour vous expliquer pourquoi ce projet de loi est nécessaire, quels garde-fous sont ajoutés au projet de loi pour protéger les renseignements personnels, et l'importance de l'adoption rapide du projet de loi. J'aimerais aussi réagir à quelques préoccupations soulevées par des témoins et des membres du comité.

Honorables sénateurs, s'il existe divers moyens d'estimer l'ampleur du recyclage financier des produits de la criminalité, il est néanmoins difficile de le faire avec beaucoup de précision, mais il ne fait aucun doute que c'est un problème qui prend des proportions alarmantes. Au Canada, on calcule qu'entre 5 et 17 milliards de dollars de produits de la criminalité sont recyclés bon an mal an. Le FMI a calculé que cela représente entre 2 et 5 p. 100 du PIB global.

Le blanchiment d'argent entraîne des coûts sociaux appréciables, génère d'autres activités et entretient le cycle vicieux de la criminalité. Il peut favoriser la corruption de citoyens qui seraient autrement respectueux de la loi. Il peut entraîner la distorsion de l'activité commerciale et financière par des criminels.

Quand l'argent est blanchi par l'entremise d'institutions financières, la réputation, voire l'intégrité, de ces institutions peut être ébranlée. Les outils dont nous disposons ne suffisent plus à détecter et à décourager le blanchiment d'argent. Le Canada doit manifestement se doter d'une législation plus rigoureuse et plus efficace. Le comité connaît les limites des accords actuels de déclaration volontaire, des lois existantes, et des moyens traditionnels d'exécution de la loi lorsqu'il s'agit de mettre en lumière les activités de blanchiment d'argent.

Law enforcement agencies here and abroad and the Financial Action Task Force on Money Laundering, the international body to which Canada belongs that sets standards for combating money laundering and that monitors compliance, have called on Canada to make the reporting of suspicious transactions and large cross-border movements of currency mandatory. Those organizations have also called on Canada to establish a central anti-money laundering agency. Our own law enforcement agencies here in Canada need and want this legislation to combat money laundering.

While the details of various regimes differ, Canada is the only country in the Financial Action Task Force that has not yet implemented some form of mandatory reporting of suspicious transactions. The experience of other countries has demonstrated the benefits of financial transaction reports to law enforcement efforts. It has also provided a variety of models that the government was able to consider in preparing this legislation and in designing Canada's anti-money laundering centre.

#### [Translation]

As committee members have requested, I am pleased to present a table comparing the models put in place by the G-7 and other countries. It shows that the model proposed in Bill C-22 contains several characteristics that are similar to models in other countries.

#### [English]

With respect to the benefits, officials and other witnesses have cited statistics demonstrating the effectiveness of reporting schemes in other countries. Money laundering is a global problem. International cooperation is essential to combat increasingly complex forms of laundering. The prerequisite for cooperation is the implementation of common and effective anti-money laundering controls. Failure to do so allows criminals to exploit the weak links in the chain.

Honourable senators, Bill C-22 is the government's response to this need for stronger legislation, but it does so while ensuring the protection of individual privacy. It is significant, in my view, that the expert witness, Mr. Jean Spreutels from Belgium, noted before this committee that, compared with legislation in other jurisdictions, Bill C-22 is most protective of individual privacy.

#### [Translation]

We have been careful to ensure that the centre's structure as well as the legal framework in which it operates will protect Canadians' privacy. Allow me to point out the following protection measures.

Les organismes chargés de l'application de la loi ici comme à l'étranger et le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), l'organisme international dont le Canada est membre et qui élabore les normes de répression du recyclage financier des produits de la criminalité et qui contrôle l'application des lois, ont demandé au Canada de rendre obligatoire la déclaration des opérations financières douteuses et des opérations sur devises transfrontalières importantes. Ces organisations ont aussi demandé au Canada de créer un organisme central de répression du recyclage des produits de la criminalité. Nos propres organismes chargés de l'application de la loi ici au Canada souhaitent l'adoption de cette loi dont ils ont besoin pour combattre le blanchiment d'argent.

Les détails des divers régimes existants varient, mais le Canada est le seul pays membre du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux à ne pas avoir encore mis en place un mécanisme de déclaration obligatoire des opérations douteuses. L'expérience des autres pays membres a révélé l'utilité des déclarations d'opérations financières pour les organismes chargés de l'application de la loi. Par ailleurs, le gouvernement a pu s'inspirer de ces divers modèles au moment de l'élaboration du projet de loi et de la conception du centre canadien pour la répression du blanchiment d'argent.

#### [Français]

Ainsi que l'ont demandé les membres du comité, j'ai le plaisir de présenter un tableau comparant les modèles mis en place par le G-7 et d'autres pays. Il indique que le modèle proposé dans le projet de loi C-22 comporte plusieurs caractéristiques qui sont semblables aux modèles d'autres pays.

#### [Traduction]

Les fonctionnaires et d'autres témoins vous ont cité des statistiques qui font bien ressortir l'efficacité des régimes de déclaration obligatoire dans d'autres pays. Le blanchiment d'argent est un problème d'envergure internationale. La coopération internationale est essentielle si nous voulons combattre les formes de plus en plus complexes de recyclage des produits de la criminalité. Or, aucune coopération n'est possible sans la mise en place de mécanismes communs et efficaces de répression du blanchiment d'argent. Sans de tels mécanismes, les criminels ont tout le loisir d'exploiter les maillons faibles de la chaîne.

Honorables sénateurs, le gouvernement est conscient de la nécessité d'une loi plus rigoureuse, et voilà pourquoi nous proposons le projet de loi C-22, qui protégera en même temps la vie privée des Canadiens. À mon avis, il est important de rappeler que le témoin expert, M. Jean Spreutels, de Belgique, a dit au comité que, comparativement aux lois d'autres pays, le projet de loi C-22 est celui qui protège le mieux la vie privée.

#### [Français]

On a pris soin de s'assurer que la structure de centre ainsi que le cadre juridique selon lequel il opère servent à protéger la vie privée des Canadiens et des Canadiennes. Permettez-moi ici de vous rappeler les mesures de protection suivantes.

[English]

First, the reports required by this bill will be sent to an independent agency and not directly to the police. Second, only if the centre has reasonable grounds to suspect that the information would be relevant to an investigation or prosecution of a money laundering offence will certain information be disclosed to the police. Third, the centre cannot disclose all its information to the police, only designated information. Only key identifying information as defined in the bill and regulations can be disclosed by the centre. Fourth, if the police want additional information from the centre, they must request that the Attorney General obtain a court order for disclosure, specifying the type of information or documents sought from the centre. Fifth, there are severe penalties for unauthorized disclosure of information by the centre's employees. Sixth, the centre is subject to the Privacy Act. That means that its operations will, in effect, be subject to the oversight of the Privacy Commissioner. It also means that individuals have rights under the Privacy Act in relation to the information that the centre has about them.

With respect to the importance of early passage of the bill, police across Canada and provincial and territorial governments have been asking for this legislation for several years. Police see this initiative as a litmus test of the government's commitment to fighting organized crime.

Promoting the implementation of international anti-money laundering standards and cooperation is a high priority for G-7 countries and the Financial Action Task Force. The Financial Action Task Force will be deciding next week whether to publish a list of countries that failed to implement key anti-money laundering controls. Without this legislation before you here today, senators, Canada clearly does not meet the standards that these countries are being measured against. This is the single most important initiative undertaken by the Financial Action Task Force of the G-7 in recent memory. Canada must shoulder its international responsibilities and lend as much credibility to this initiative as it can.

I should also like to remind the honourable senators that Canada remains a non-compliant member of the FATF, the Financial Action Task Force, having been publicly criticized in 1998. Canada will be reporting to the FATF next week on its progress in correcting the deficiencies in its system. For these reasons, Mr. Chairman, there is a pressing need to have this legislation passed before the Senate rises for the summer.

A number of witnesses and committee members have raised some legitimate concerns. We do not believe that these concerns strike at the foundation of the bill, but we believe that they must

[Traduction]

Premièrement, les déclarations rendues obligatoires par ce projet de loi seront transmises à un organisme indépendant, et non pas directement aux forces policières. Deuxièmement, ce n'est que si le centre a des motifs raisonnables de soupçonner que l'information serait pertinente à une enquête ou à la poursuite relative à une infraction de blanchiment d'argent que certains renseignements pourront être divulgués aux forces policières. Troisièmement, le centre ne peut révéler tous les renseignements qu'il détient aux forces policières, mais seulement des renseignements précis. Le centre ne peut divulguer que des renseignements utiles à des fins d'identification, au sens du projet de loi et des règlements. Quatrièmement, si les forces policières souhaitent obtenir des renseignements additionnels du centre, ils doivent demander au procureur général d'obtenir un mandat pour la divulgation, lequel doit préciser le genre d'information ou de documents demandés au centre. Cinquièmement, les employés du centre qui divulgueraient des renseignements sans autorisation s'exposeraient à de sévères peines. Sixièmement, le centre est assujetti à la Loi sur la protection des renseignements personnels. Cela signifie que ses activités seront en réalité assujetties au contrôle du commissaire à la protection de la vie privée. Cela signifie par ailleurs que les particuliers ont des droits en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels en ce qui a trait aux renseignements que le centre possède sur eux.

S'agissant de l'importance d'adopter rapidement le projet de loi, les forces policières de tout le Canada et les gouvernements provinciaux et territoriaux réclament cette loi depuis plusieurs années. Les forces policières considèrent que cette initiative est l'épreuve de la détermination du gouvernement à combattre le crime organisé.

Pour les pays du G-7 et le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, l'élaboration et la mise en oeuvre de normes internationales de lutte contre le blanchiment d'argent et de coopération est une priorité. Le Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux doit décider la semaine prochaine s'il publiera la liste des pays qui n'ont toujours pas mis en oeuvre des mécanismes de répression du blanchiment d'argent. Sans le projet de loi que vous examinez aujourd'hui, sénateurs, le Canada ne satisfait manifestement pas aux normes qui détermineront l'inscription sur cette liste. C'est là la plus importante initiative du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux du G-7 depuis quelque temps. Le Canada doit assumer ses responsabilités internationales et faire ce qu'il doit pour donner à cette initiative le plus de crédibilité possible.

Je me dois aussi de rappeler aux sénateurs que le Canada n'a toujours pas corrigé les lacunes que lui a publiquement reprochées le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) en 1998. Le Canada doit rendre compte la semaine prochaine au GAFI des progrès qu'il a réalisés dans la correction des lacunes décelées dans son système. Pour ces raisons, monsieur le président, il est urgent que ce projet de loi soit adopté avant que le Sénat ne parte en congé d'été.

Des témoins et des membres du comité ont exprimé des préoccupations légitimes. Nous ne croyons pas que ces préoccupations touchent à l'essentiel du projet de loi, mais nous

be addressed. Therefore, I should like to make a commitment to this committee that, following passage of Bill C-22, legislation will be introduced, as soon as possible after Parliament returns in the fall, to amend the bill to deal with the following four issues. These issues and the government's commitment to address them by bringing forward amendments are described in detail in a letter from the Secretary of State for International Financial Institutions to the Chair of the committee, dated today. It is my understanding that that letter may be tabled later. I will not go into the details of what is proposed in the letter. It is my understanding that one of the senators will describe that in more detail later. I will describe the headings or the subject matters that the letter addresses: first, the ability of non-lawyers to ensure that solicitor-client privilege is protected; second, the Privacy Commissioner's recourse to the Federal Court; third, the scope of the designated information that can be released by the centre; and fourth, the destruction of records by the centre.

Mr. Chairman, this committee has asked us to respond to three other issues, one of which is the five-year review. Clause 72 of the bill states:

Within five years after this section comes into force, the administration and operation of this Act shall be reviewed by the committee of Parliament...

I wish to confirm to you that the section leaves it to the Parliament, that is both the Senate and the House of Commons, to establish the committee that will undertake the review of the administration and operation of the act. Moreover, the clause further requires that:

...the committee shall submit a report to Parliament that includes a statement of any changes to this Act...

With respect to regulations, the committee expressed concerns regarding the regulation-making authority in this bill. I should like to remind honourable senators that clause 73 of the bill requires a 90-day pre-publication period for regulations and an additional 30-day notice period for any further changes to proposed regulations. These requirements go well beyond what is set out in many federal statutes and they provide interested persons with ample opportunity to be informed of the proposed regulations and to provide comments and critique to the government on their content.

The committee believes that there would be added value in establishing a further mechanism by which the committee would be informed on a yearly basis of regulations made pursuant to the proposed legislation. We have given this matter careful consideration and believe that the most effective means of providing this information to the committee would be to include it in the annual report of the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada, which is to be tabled by the Minister of Finance in each House of Parliament. That would ensure that

croyons que nous devons tenter de régler les problèmes. Par conséquent, je promets au comité qu'après l'adoption du projet de loi C-22 un nouveau projet de loi sera déposé, dès le retour du Parlement à l'automne, afin de modifier le projet de loi pour corriger quatre problèmes. Les quatre problèmes et l'engagement du gouvernement de les corriger en proposant des amendements sont décrits en détail dans la lettre du secrétaire d'État (Institutions financières internationales) au président du comité, qui porte la date d'aujourd'hui. On me dit que cette lettre pourra être déposée aujourd'hui. Je ne vais pas entrer dans le détail de cette lettre. J'ai cru comprendre que l'un des sénateurs a l'intention d'en commenter les détails un peu plus tard. Je me contenterai de vous énumérer les quatre problèmes dont traite la lettre: d'abord, la possibilité pour les non-avocats de protéger le secret professionnel; deuxièmement, le recours du commissaire à la vie privée devant la Cour fédérale; troisièmement, la portée des renseignements prévus par règlement qui peuvent être divulgués par le centre; et quatrièmement, la destruction des dossiers par le centre.

Monsieur le président, le comité nous a demandé de réagir à trois autres préoccupations, dont l'une concerne l'examen quinquennal. L'article 72 du projet de loi dit:

Dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du présent article, le comité désigné ou constitué par le Parlement à cette fin procède à l'examen de l'application de la présente loi [...]

Je tiens à confirmer que cet article laisse au Parlement, c'est-à-dire au Sénat et à la Chambre des communes, le soin de constituer le comité qui sera chargé d'examiner l'application de la loi. Qui plus est, cet article dit par ailleurs:

[...] et présente un rapport au Parlement assorti de ses éventuelles recommandations, s'il y a lieu, quant aux modifications qu'il serait souhaitable d'apporter à la présente loi [...]

En ce qui a trait aux règlements, le comité s'inquiète du pouvoir de prendre des règlements que confère le projet de loi. Je me permets de rappeler aux sénateurs que l'article 73 du projet de loi prévoit que les projets de règlements doivent être publiés au moins 90 jours avant la date envisagée pour leur entrée en vigueur et que si les projets de règlements sont modifiés à la suite de leur première publication ils doivent être publiés pendant 30 jours additionnels. Ces durées de publication sont bien plus longues que celles prévues dans de nombreuses lois fédérales et donnent à tous les intéressés la possibilité de prendre connaissance des projets de règlements et de faire part de leurs commentaires et de leurs critiques au gouvernement.

Le comité croit qu'il serait utile de mettre en place un autre mécanisme grâce auquel le comité serait renseigné une fois par année sur les projets de règlements pris en vertu du projet de loi. Nous avons étudié soigneusement cette proposition et nous croyons que la façon la plus efficace de transmettre cette information au comité serait de l'inclure dans le rapport annuel du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada que le ministre des Finances doit déposer dans les deux Chambres du Parlement. Ainsi, tous les ans, le Parlement recevrait

updates of the regulations would be available to Parliament on a yearly basis, coinciding with the tabling of the centre's annual report. It would also mean that a regulation report would be communicated not only to the committee, but also to all interested parties.

Therefore, I undertake to this committee that we shall ensure that the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada will include, in each of its annual reports, a report on the regulations made pursuant to the proceeds of crime (money laundering) bill during the period covered by the report.

Before we move on to questions, Mr. Chairman, allow me to address the issue of the independence and accountability of the centre. The table on international comparisons that you have before you shows that, more often than not, the central repositories of financial information are independent agencies set up at arm's length from the police and accountable to ministers of finance or other ministers.

It demonstrates a preference for separating the financial intelligence gathering function from the police investigative function. The model proposed under Bill C-22 is justified, not just for purposes of structural efficiency but, more important, as a means of safeguarding individual privacy. The safeguards required for protecting individual privacy are such that merging the financial intelligence gathering function with an existing agency would provide minimal savings overall.

[Translation]

In conclusion, Mr. Chairman, I would like to clarify that Bill C-22 was developed in cooperation with several interested stakeholders including the provinces and territories, the financial sector, consumers' groups and privacy organizations.

[English]

This bill will update and strengthen the existing act and improve the prevention, detection and occurrence of money laundering in Canada. Together with the undertakings that we are providing to the committee, Bill C-22 will give law enforcement agencies the tools they need, but in a way that maximizes the protection of individual privacy. Furthermore, these measures will also bring Canada into line with accepted international standards in the fight against money laundering and allow Canada to fulfil its responsibilities in the international fight against money laundering.

**Senator Tkachuk:** Mr. Chairman, we have the letter that was sent. Is there a French copy?

**Senator Meighen:** No, there is not.

**The Chairman:** I was told that it was faxed to your offices about two hours ago.

**Senator Tkachuk:** It was, but there was no French.

**Senator Hervieux-Payette:** I was not there, so I do not know if I received one.

**The Chairman:** Is there a French copy?

une mise à jour des projets de règlements en même temps que le rapport annuel du centre. Par ailleurs, cela signifie que non seulement le comité, mais aussi tous les intéressés, pourraient prendre connaissance du rapport sur les projets de règlements.

Je promets donc au comité que nous veillerons à ce que le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada inclue, dans chacun de ses rapports annuels, un rapport sur les règlements pris sous le régime de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité pour la période visée par le rapport.

Avant que nous ne passions aux questions, monsieur le président, permettez-moi de dire quelques mots de l'indépendance et de la responsabilité du centre. Le tableau analytique que vous avez devant vous montre que, le plus souvent, les organismes chargés de conserver les renseignements financiers sont des organismes indépendants des forces policières qui relèvent des ministres des Finances ou d'autres ministres.

Cela révèle une préférence pour la séparation entre la collecte de renseignements financiers et les enquêtes policières. Le modèle proposé dans le projet de loi C-22 est justifié, non seulement pour des raisons d'efficacité structurelle, mais aussi, ce qui est plus important, comme moyen de protéger la vie privée. Les garde-fous nécessaires à la protection de la vie privée sont tels que l'inclusion des activités de collecte de renseignements financiers dans un organisme existant ne permettrait pas de réaliser d'importantes économies.

[Français]

En terminant, monsieur le président, je voudrais préciser que le projet de loi C-22 a été élaboré en collaboration avec plusieurs parties intéressées dont les provinces et les territoires, le secteur financier, les groupes de consommateurs et les organismes qui s'occupent de la protection de la vie privée.

[Traduction]

Le projet de loi modernisera et renforcera la loi existante et contribuera à améliorer la prévention, la détection et la répression du blanchiment d'argent au Canada. Assorti des engagements que nous avons pris envers le comité, le projet de loi C-22 donnera aux organismes chargés de l'application de la loi les outils dont ils ont besoin tout en protégeant au maximum la vie privée. Par ailleurs, ces mesures permettront au Canada de se conformer aux normes internationales de répression du blanchiment d'argent et de s'acquitter de ses responsabilités au niveau international.

**Le sénateur Tkachuk:** Monsieur le président, nous avons reçu copie de la lettre. Existe-t-il une version française?

**Le sénateur Meighen:** Non.

**Le président:** On m'a dit qu'elle a été envoyée par télécopieur à vos bureaux il y a deux heures environ.

**Le sénateur Tkachuk:** Oui, mais il n'y avait pas de version française.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Je n'y suis pas allée; alors je ne sais pas si je l'ai reçue.

**Le président:** La version française existe-t-elle?

**Senator Tkachuk:** I thought you might be concerned.

**Senator Hervieux-Payette:** I was in Montreal this morning.

**Senator Tkachuk:** I am certain that your office has a French copy.

**The Chairman:** I do not think there is a French copy, because it is being translated.

**Mr. Cullen:** It is on its way, as we speak. We may have it in the next few minutes.

**The Chairman:** Continuing, there are two parts to the meeting.

**Senator Tkachuk:** Should we address the issue of the letter?

**The Chairman:** After we have questions we will do a clause-by-clause review, on which we will have to agree or not agree. The purpose now is to ask any questions of the minister and all of the other experts.

**Senator Tkachuk:** On the question of regulation, you mentioned the parliamentary review at the end of the fifth year. The concerns were not the fact that it was being reviewed but whether it would be reviewed on a regular basis, because it seems that that is sunsetted — that is, the review is after a five-year period and then it never happens again.

**Mr. Cullen:** I will have a first stab at that question and then perhaps Mr. Lalonde could respond as well. The reality is that the Parliament of Canada is able to review any piece of legislation or matter, at its discretion.

**Mr. Richard Lalonde, Chief, Financial Crimes Section, Financial Sector Policy Branch, Department of Finance:** Honourable senators, I would add that, as part of the five-year review, it is open to parliamentarians to propose extending that five-year review for a further period. It could be proposed to amend the legislation.

**Senator Tkachuk:** It would require amendments to the legislation to have that happen?

**Mr. Lalonde:** That is correct.

**Senator Tkachuk:** On the subject of the regulations, I do not know if I understood what you were saying. I know you are having them posted. However, this has been a concern from both sides in committee. Were you saying that the bill will be laid before Parliament and that the regulations would be sent to the appropriate members of the committee, which is what most parliamentarians would be seeking?

**Mr. Cullen:** I will address the general question of why so much is left to regulation. "So much" is a subjective term, I suppose. In this legislative package, with the new centre we are starting something relatively new. As we all know, money launderers, like any criminal, will look for loopholes the whole time. As we proceed with this, the intent is to be as flexible as we can so that if money launderers begin to change their patterns of operation, the centre will have the flexibility to alter its approach. The centre is basically leading with this for the first time in this particular context.

**Le sénateur Tkachuk:** Je croyais que cela vous préoccuperaient.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** J'étais à Montréal ce matin.

**Le sénateur Tkachuk:** Je suis certain que votre bureau a reçu la version française.

**Le président:** Je ne crois pas qu'il y ait de version française, car la traduction n'est pas terminée.

**M. Cullen:** On nous l'apporte. Elle arrivera peut-être d'ici quelques minutes.

**Le président:** Nous poursuivons, car il y a deux points à l'ordre du jour.

**Le sénateur Tkachuk:** Pouvons-nous régler la question de la lettre?

**Le président:** Après la période des questions, nous ferons l'examen des articles du projet de loi, et vous devrez les accepter ou les rejeter. Pour l'instant, nous devons poser des questions au ministre et aux autres témoins experts.

**Le sénateur Tkachuk:** S'agissant des règlements, vous avez parlé de l'examen par le Parlement à l'échéance de cinq ans. Ce qui nous préoccupe, c'est de savoir s'il y aura régulièrement un examen de la loi, car le projet de loi semble prévoir un seul examen après cinq ans.

**M. Cullen:** Je vais répondre en premier, après quoi M. Lalonde pourra intervenir à son tour. Le fait est que le Parlement peut à son gré examiner n'importe quelle loi ou n'importe quel sujet quand il veut.

**M. Richard Lalonde, chef, Section des crimes financiers, Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances:** Honorables sénateurs, je me permets d'ajouter qu'au moment de l'examen quinquennal les parlementaires pourront proposer de reconduire la disposition pour qu'il y ait un autre examen quinquennal. Ils pourraient proposer de modifier la loi.

**Le sénateur Tkachuk:** Il faudrait alors modifier la loi?

**M. Lalonde:** C'est exact.

**Le sénateur Tkachuk:** Quant aux règlements, je ne suis pas certain d'avoir bien compris ce que vous nous avez dit. Je sais qu'ils seront publiés. Toutefois, cela préoccupe les sénateurs, tant conservateurs que libéraux. Nous dites-vous que le projet de loi sera déposé devant les deux Chambres et que les règlements seront envoyés aux membres des comités, comme le souhaiteraient la plupart des parlementaires?

**M. Cullen:** Je vais répondre à la question plus générale de savoir pourquoi tant de détails seront précisés dans les règlements. C'est une façon subjective de dire les choses, j'imagine. Cette initiative législative et la création du nouveau centre sont plutôt inédites. Comme vous le savez, ceux qui font le blanchiment d'argent, comme la plupart des criminels, cherchent sans cesse des échappatoires. Nous avons voulu donner au centre le plus de souplesse possible pour qu'il puisse réagir dès que les responsables du blanchiment d'argent auront modifié leurs pratiques. Le centre fera en quelque sorte oeuvre de pionnier dans ce secteur.

With respect to the actual tabling of regulations, they will be under this statute. There is a minimum 90-day pre-publication requirement for any regulation proposed under the bill, and I presume that would be gazetted in the normal way. There is a minimum 30-day notice if further changes are made to the proposed regulation.

We are sensitive to the fact that there is some volume left in terms of regulation for this bill. This gives any stakeholder groups, including parliamentarians, a full opportunity to comment, critique and provide input into those regulations or changes in regulations. The 90-day requirement exceeds by far what is available in any other statute.

**Senator Tkachuk:** We understand that there seems to be more and more regulations because the executive and the bureaucracy want to have more flexibility to change, rather than having to deal with that nuisance called Parliament where it would be necessary to make amendments for certain things. Our concern is that, as the regulatory framework builds, there is no parliamentary responsibility.

I understand that it is posted. Let us say that I object. So what? What can I do about it? Nothing really. I can write you a letter. I can complain, but in the end there are no witnesses, no discussion with the people affected, no anything. Unless it is formalized, it is difficult for parliamentarians to deal with this. You could post it on July 1, when Parliament is not in session. Things like that.

**Mr. Cullen:** I understand what you are saying. This bill and the regulations that will follow the bill have already been developing the guidelines, for example, that are already used for the voluntary reporting. Other regulatory matters will be completed while consulting broadly with comprehensive stakeholder groups.

Money launderers will change their shape and form. If we had to go back to Parliament every time to change what would more optimally be a regulatory issue, we would lose as Canadians.

**Senator Tkachuk:** I want to get back to the letter. By the way, Chair, we did receive the letter before, and some of us were actually in our offices when it arrived. It was very much appreciated as well. Mr. Cullen, I think you addressed many of the issues that we have. We have other issues that I am sure other senators will discuss with you. I want to point out that we appreciated this.

**Senator Kelleher:** There is an issue that I should like to discuss that we raised in great detail the other day. It is not dealt with at all in your letter. The issue is that of the diminishment of the solicitor-client privilege. That concept is fundamental to people's privacy. It is not dealt with at all. I should like to go through it with you and get your comments, please, if I may.

As I understand the bill, under clause 62, someone from the new commission could deem it necessary to continue. In other words, someone has looked at the report that came in from a

Quant au dépôt des projets de règlements, il se fera sous le régime de cette loi. Tout projet de règlement doit être publié à l'avance pendant au moins 90 jours, et je suppose qu'ils seront publiés dans la *Gazette du Canada* comme d'habitude. Il y aura publication pendant 30 jours de plus si des changements sont apportés au projet de règlement.

Nous sommes sensibles au fait que les règlements pris en application de ce projet de loi seront volumineux. Les intéressés, y compris les parlementaires, auront amplement le temps de prendre connaissance des projets de règlements et de toute modification qui y serait apportée, de les commenter et de formuler des recommandations. La durée de publication de 90 jours est beaucoup plus longue que ce qui est prévu pour d'autres lois.

**Le sénateur Tkachuk:** Nous comprenons que le nombre de règlements se multiplient, car l'exécutif et les bureaucraties veulent avoir la souplesse nécessaire pour y apporter des changements sans avoir à s'encombrer de cette peste qu'est le Parlement chaque fois qu'il s'avère nécessaire de faire des modifications. Ce qui nous inquiète, c'est qu'en recourant plus souvent aux règlements on réduit l'obligation de rendre compte au Parlement.

Je sais que les projets de règlements sont publiés. Supposons que je m'y oppose. Que se passe-t-il? Que puis-je faire? Rien, en réalité. Je peux vous écrire une lettre. Je peux me plaindre, mais au bout du compte il n'y a pas de témoin, pas de discussion avec les principaux intéressés, rien du tout. À moins que la procédure ne soit officielle, les parlementaires peuvent difficilement infléchir le cours des choses. Vous pourriez les publier le 1er juillet, quand le Parlement ne siège pas. Ou quelque chose de ce genre.

**M. Cullen:** Je comprends bien ce que vous dites. Le projet de loi et les règlements d'application s'accompagnent de lignes directrices sur les déclarations volontaires. Nous consulterons largement les divers groupes d'intéressés avant de mettre la dernière main aux règlements.

Les activités de blanchiment d'argent continueront d'évoluer et de se transformer. Si nous devons saisir le Parlement chaque fois que nous voulons apporter un changement qui pourrait l'être de façon beaucoup plus optimale par voie de règlement, nous y perdrons.

**Le sénateur Tkachuk:** J'aimerais revenir à la lettre. Je vous signale en passant, monsieur le président, que nous avons reçu la lettre plus tôt, et quand certains parmi nous étaient encore dans leurs bureaux. Je vous en remercie, monsieur Cullen. Vous réagissez à plusieurs de nos préoccupations. Nous avons aussi d'autres sujets de préoccupations que d'autres sénateurs aborderont avec vous, j'en suis certain. Je tiens à exprimer notre reconnaissance.

**Le sénateur Kelleher:** J'aimerais aborder une question dont nous avons beaucoup parlé l'autre jour. Elle n'est pas mentionnée dans votre lettre. Il s'agit de l'atteinte au secret professionnel. C'est une notion indissociable de la protection de la vie privée. Il n'en est pas du tout question. J'aimerais en discuter avec vous et savoir ce que vous en pensez, si vous le voulez bien.

Si j'ai bien compris l'article 62 du projet de loi, un employé du centre pourrait décider qu'il est nécessaire de pousser plus loin le contrôle. Autrement dit, un employé du centre prend connaissance

financial institution and that person says, "I think this bears further investigation." Then, under clause 62, they could, without a warrant, come into my office as a lawyer, and demand to see the various and assorted documents relating to the matter of the investigation. Under clause 64(2), if I say to that person, "Hold on here, I want to claim a solicitor-client privilege," the person who wandered into my office could determine to put everything under lock and seal. That person could tell me that my client and I could go to court within 14 days, at our expense, to try to prove to the court that there is a solicitor-client privilege.

Not even the tax department today can wander into my office on a tax matter, except under a warrant. You people are giving yourselves this rather, to say the least, extraordinary privilege of wandering in without a warrant. To the best of our knowledge, the existing U.S. legislation does not even deal with the solicitor-client privilege. There is no authority under the U.S. legislation to do this.

It is our understanding that no other country permits the authority that has been established to wander into a lawyer's office without a warrant. I should like to know why you are asking for this extraordinary privilege. I would love to hear your explanation. We feel that if you want someone to wander into the lawyer's office, they at the very least should have a warrant.

**Mr. Cullen:** Let us assume that the centre has information. Only if the centre had other corroborative evidence that would lead the centre to believe that there was adequate suspicion would the centre then report some tombstone information, if you like, to the RCMP. In other words, information arriving at the centre on its own does not start anything. It is only if that information is corroborated with other information that the centre would then report to the RCMP. If the RCMP corroborated that with other information or data that they had, they would then go to the Attorney General to request more information if they wanted it.

In terms of someone from the centre arriving at a lawyer's office, there must be some confusion regarding when that might happen. The only time the centre would do that would be to do with a compliance issue with respect to reporting. In other words, if the centre had reason to believe that a financial intermediary should be reporting, they would make contact with that financial intermediary and begin a dialogue to ascertain whether or not that financial intermediary realized what the responsibilities were. The centre would attempt to determine if there was any notion of any transactions that they were involved in.

In any case, if at some point the centre felt that there was still a suspicion that the reports should have been provided to the centre but were not, then they could go to the office of the lawyer or the accountant or any financial intermediary and do a very targeted review of information. The issue of solicitor-client privilege may crop up in such a situation.

I wanted to make it clear that the centre itself will not send someone to the office of a financial intermediary to investigate further potentially suspicious transactions. That only happens through reporting to the police. If there are other reasonable grounds, and the police themselves then feel there are additional

de la déclaration transmise par une institution financière et se dit: «Je pense qu'il faut pousser l'enquête.» Ensuite, aux termes de l'article 62, cet employé pourrait, sans mandat, visiter mon bureau d'avocat et demander à voir toute une série de documents liés au sujet de l'enquête. En vertu du paragraphe 64(2), si je dis à cette personne: «Attendez, j'invoque le secret professionnel», l'employé pourrait alors décider de mettre les scellés. Il pourrait me rappeler que je peux avec mon client me présenter devant la cour dans les 14 jours, à nos frais, pour tenter de prouver qu'il y a effectivement secret professionnel.

Même un agent du fisc ne peut se présenter à mon bureau pour une affaire fiscale, sauf s'il est muni d'un mandat. Vous nous accordez ce privilège extraordinaire, et c'est peu dire, de vous présenter sans mandat. Pour autant que je sache, la loi américaine ne mentionne même pas le secret professionnel. La loi américaine ne permet pas pareille chose.

Nous croyons savoir qu'aucun autre pays n'autorise la visite d'un bureau d'avocat sans mandat. J'aimerais savoir pourquoi vous réclamez ce privilège extraordinaire. J'aimerais bien connaître vos raisons. Nous sommes d'avis que si vous voulez visiter les bureaux d'un avocat, vous devriez à tout le moins obtenir un mandat au préalable.

**M. Cullen:** Supposons que le centre possède des renseignements. Il ne divulguerait à la GRC que des renseignements de base s'il avait des motifs raisonnables de croire, autres renseignements à l'appui, à l'existence d'opérations douteuses. Autrement dit, l'arrivée de renseignements au centre n'enclenche rien. Il faut que ces renseignements soient confirmés pour que le centre divulgue l'information à la GRC. Si la GRC, elle, confirme l'information grâce à d'autres renseignements qu'elle possède, elle demanderait alors au procureur général de réclamer plus d'informations.

Il doit y avoir confusion sur les circonstances dans lesquelles un employé du centre pourrait visiter les bureaux d'un avocat. Le centre ne visiterait les bureaux d'un avocat que pour vérifier la conformité aux dispositions sur la déclaration obligatoire. Autrement dit, si le centre avait des motifs de croire qu'un intermédiaire financier devrait faire une déclaration obligatoire, alors il communiquerait avec l'intermédiaire financier pour engager un dialogue et déterminer si l'intermédiaire financier est conscient de ses responsabilités. Le centre tenterait alors de déterminer si l'intermédiaire avait une idée de la nature des opérations auxquelles il était associé.

Quoi qu'il en soit, si le centre estime qu'un doute persiste et que les déclarations obligatoires ne lui ont pas été transmises, alors il pourrait visiter le bureau de l'avocat, du comptable, de tout intermédiaire financier, et faire une vérification très ciblée de l'information. Il se peut que la question du secret professionnel se pose dans un tel cas.

Je tenais à préciser que le centre lui-même n'envira personne visiter les bureaux d'un intermédiaire financier dans le cadre d'une enquête sur d'autres opérations douteuses. Le centre en pareil cas avertirait la police. S'il y a d'autres motifs raisonnables et que les autorités policières elles-mêmes jugent qu'il y a d'autres

reasonable grounds, they could ask for a warrant. We could come back to that in a moment.

As I understand it, in the United States, accountants and lawyers are required to report certain defined transactions to the IRS. The U.S. money laundering centre can in fact obtain that information from the IRS.

In our legislation, we are sensitive to the issue of tax evasion. Our objective through this bill is to attack money laundering and, only as an incidental, perhaps an important incidental, tax evasion. Our procedure goes the other way. Clearly, one could be laundering money with a high probability of evading tax. However, the first priority is money laundering. There would be coordinated efforts by law enforcement agencies.

I am a chartered accountant myself, and I do not mean to disparage lawyers. If you weave a hole in the system, there is a potential for the launderers to go to that hole. We are trying to ensure that this bill covers the major financial intermediaries.

I should like Mr. Carrière to expand on the topic of solicitor-client privilege.

**Senator Kelleher:** Before we go to Mr. Carrière, I wish to point out that our concern is not about you trying to plug the loophole of the accountants and lawyers. When I was solicitor general, I was the one responsible for the money laundering legislation that is presently in place. I know a bit about this area. I am concerned only about the issue of solicitor-client privilege and access to my office or the office of any lawyer you suspect is a financial intermediary, and access without a warrant. It really is as simple as that.

**Senator Oliver:** You have not dealt with the warrant part of it as yet. That is the essence of our concerns.

**Mr. Yvon Carrière, Legislative Senior Counsel, General Legal Services, Department of Finance:** An official of the centre could not enter into a lawyer's office. He is authorized only to enter to determine if the lawyer filed the reports that he is required to file.

**Senator Kelleher:** Where does it say that?

**Mr. Carrière:** Subclause 62(1) says:

An authorized person may, from time to time, examine the records and inquire into the business and affairs of any person or entity referred to in section 5 for the purpose of ensuring compliance with Part I...

Part I does not talk about detecting money laundering or not being involved in money laundering. It says that one shall file a report when required to file a report. Therefore, when the centre is doing a compliance check, it is verifying that the lawyer has reported the large cash transaction in which they were involved. It is not checking whether the lawyer's clients were involved in

motifs raisonnables d'agir, elles pourraient demander un mandat. Nous y reviendrons dans un instant.

Pour autant que je sache, aux États-Unis, les comptables et les avocats sont tenus de signaler certaines catégories d'opérations au fisc américain. Le centre américain de répression du blanchiment d'argent peut d'ailleurs obtenir cette information de l'IRS.

Dans notre loi, nous sommes très sensibles au risque d'évasion fiscale. Notre objectif, c'est de réprimer le blanchiment d'argent et, comme conséquence accessoire, de réduire l'évasion fiscale. Nous privilégions un angle d'attaque différent. La priorité, c'est le blanchiment d'argent et ensuite la probabilité d'évasion fiscale. Toutefois, notre priorité, c'est le blanchiment d'argent. Les organismes chargés de l'application de la loi coordonneront leurs efforts.

Je suis moi-même comptable agréé, et je n'ai nullement l'intention de dénigrer les avocats. Si l'on aménage des échappatoires, il se peut fort bien que les responsables du blanchiment d'argent en profitent. Nous avons voulu nous assurer dans ce projet de loi d'inclure tous les principaux intermédiaires financiers.

Si vous le voulez bien, je demanderai à M. Carrière de parler un peu plus longuement du secret professionnel.

**Le sénateur Kelleher:** Avant que nous ne donnions la parole à M. Carrière, je tiens à préciser que nous ne nous inquiétons pas de vos efforts pour éliminer les échappatoires dans le cas des comptables et des avocats. Quand j'étais solliciteur général, j'étais responsable de la loi sur le blanchiment d'argent actuellement en vigueur. C'est un sujet que je connais assez bien. Je ne m'inquiète que du secret professionnel et de l'accès à mon bureau ou au bureau de tout avocat qui serait soupçonné d'être un intermédiaire financier, si cet accès est obtenu sans mandat. C'est aussi simple que cela.

**Le sénateur Oliver:** Vous ne nous avez pas encore parlé du mandat. C'est ce qui nous préoccupe le plus.

**M. Yvon Carrière, avocat-conseil législatif, Services juridiques généraux, ministère des Finances:** Un employé du centre ne pourrait pénétrer dans les bureaux d'un avocat. Il est autorisé à y entrer dans le seul but de vérifier si l'avocat a transmis les déclarations obligatoires.

**Le sénateur Kelleher:** Où cela se trouve-t-il dans le projet de loi?

**M. Carrière:** Le paragraphe 62(1) dit:

La personne autorisée peut, à l'occasion, examiner les documents et les activités des personnes ou entités visées à l'article 5 afin de procéder à des contrôles d'application de la partie I [...]

La partie I ne mentionne pas la détection du blanchiment d'argent ni la participation au blanchiment d'argent. Elle prescrit une déclaration et le moment où cette déclaration doit être faite. Par conséquent, quand le centre effectue un contrôle d'application, il vérifie si l'avocat a déclaré les importantes opérations en espèces auxquelles il a été associé. Il ne vérifie pas si les clients

money laundering. We would not be authorized to do so. That is a fundamental point I want to bring to you.

**Senator Kelleher:** I do not understand that explanation. As far as I am concerned, under the bill you may come to my office and under paragraphs 62(1)(a), (b), (c), and (d), you could request all kinds of access to my records. I am saying that if you want access to my records, you should have a warrant.

Under the Income Tax Act, as I am sure you are probably aware, you used to be able to go into offices without a warrant. The lawyers in question challenged that. As a legal person, you would know that there are numerous cases that hold that you cannot do it. It is unconstitutional, and you need a warrant. I do not understand why, for this bill, we are suddenly going against the grain. No other country permits this kind of access without a warrant. I do not understand why you feel you are entitled to get this under this bill. It is quite a departure.

**Mr. Stanley Cohen, Senior Legal Counsel, Human Rights Law Section, Department of Justice:** I believe that what is perhaps engendering some difficulty is the distinction that exists between a search and seizure and a regulatory inspection. In terms of the constitutional law, that distinction carries a great amount of significance. As has been explained by Mr. Carrière up to this point, these inspectors — not police officers — who carry out searches are looking for compliance with the statute. The case law tends to hold that a lower standard applies with respect to regulatory inspections. This is an administrative matter and there is Supreme Court of Canada jurisprudence. I can give you two cases, although not the citations: one is *Comité paritaire*, and the other is *Potash* or *Tabah*. Both of those cases uphold the rights of inspectors to inspect on a lower standard than would otherwise be the case in a criminal investigative setting.

I believe that, if one were to examine the nature of the statute that is under consideration and the powers that are being exercised in this instance, those cases would basically support the ability of the inspectors carrying out a regulatory purpose to ensure compliance with the legislative scheme. If one examines the types of powers that were accorded in the particular statutes that were involved in those cases, one would find very wide-ranging powers to enter in order to inspect books and records and to copy documents and take away files, et cetera. Those cases would tend to support the approach that has been advanced in this context.

**Senator Kelleher:** My concern is that an inspector might say that they are only wandering in to see if there is regulatory compliance. In order to look around to see whether or not there has been regulatory compliance, the inspector might go through all of the individual's client records and documents. Therefore, you do through the back door that which I do not think you should do through the front door. I do not know how a confirmation of

de l'avocat s'adonnent au blanchiment d'argent. Nous ne serions pas autorisés à agir en pareil cas. C'est une distinction fondamentale.

**Le sénateur Kelleher:** Je ne comprends pas cette explication. D'après moi, aux termes du projet de loi, vous pouvez venir dans mon bureau et, en vertu des alinéas 62(1)a, b), c) et d), vous pourriez demander à consulter tous mes dossiers. Ce que je veux dire, c'est que si vous voulez avoir accès à mes dossiers, vous devriez obtenir un mandat.

Aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu, comme vous le savez certainement, il vous était possible d'aller dans les bureaux sans mandat. Les avocats en question ont contesté cet état de choses. En tant que juriste, vous devez savoir qu'il existe une importante jurisprudence à cet égard. Cela est inconstitutionnel, et il vous faut un mandat. Je ne comprends pas pourquoi, aux fins de ce projet de loi, vous décidez soudain d'aller contre le vent. Aucun autre pays n'autorise ce genre d'accès sans mandat. Je ne comprends pas pourquoi vous estimatez avoir le droit de le faire aux termes de ce projet de loi. C'est un écart important par rapport à l'usage.

**M. Stanley Cohen, avocat-conseil principal, Section des droits de la personne, ministère de la Justice:** Ce qui pose quelques problèmes, à mon avis, c'est la distinction qui existe entre une perquisition et saisie et une inspection réglementaire. En vertu du droit constitutionnel, cette distinction revêt la plus haute importance. Comme l'a expliqué M. Carrière jusqu'à présent, les inspecteurs — qui ne sont pas des policiers — qui effectuent les perquisitions vérifient si les personnes en cause se sont conformées à la loi. En vertu de la jurisprudence, la norme s'appliquant aux inspections réglementaires est moins élevée. Il s'agit d'une question administrative, et il existe une jurisprudence de la Cour suprême du Canada. Je peux vous citer deux exemples, sans toutefois vous donner les citations: d'une part, *Comité paritaire*, et d'autre part, *Potash* ou *Tabah*. Ces deux arrêts confirment le droit des inspecteurs d'effectuer une inspection en vertu d'une norme inférieure à ce qui se ferait dans le cadre d'une enquête criminelle.

À mon avis, si l'on examine la nature de la loi à l'étude et les pouvoirs exercés en l'occurrence, ces causes étaient fondamentalement la capacité des inspecteurs qui procèdent à une inspection réglementaire de vérifier que l'on s'est conformé à la législation. Si l'on examine les pouvoirs conférés dans les lois qui étaient en cause dans ces affaires, on constatera qu'il existe de très vastes pouvoirs de visite afin d'inspecter les livres et les dossiers, de copier des documents et de sortir certains fichiers, et cetera. Ces affaires étaient l'approche prévue dans ce contexte.

**Le sénateur Kelleher:** Ce qui m'inquiète, c'est qu'un inspecteur pourrait dire qu'il visite les lieux uniquement pour vérifier si le règlement a été respecté. Afin de jeter un coup d'œil pour voir si la personne s'est conformée au règlement, l'inspecteur pourrait passer en revue tous les dossiers et documents des clients de la personne. Par conséquent, vous faites de façon indirecte ce que vous ne pouvez pas faire ouvertement. Je ne vois pas

regulatory compliance could be done without going through all of the client documents and records.

**Mr. Cohen:** In response to that, the Supreme Court of Canada is leery about anything that constitutes a pretext search. There is abundant case law on this subject. There are cases that demonstrate that when police officers carry out functions under the Highway Traffic Act — stopping vehicles, et cetera — where they try to transform that particular kind of activity into a wider ranging search for criminal wrongdoing, they have lost the fruits of their investigation and the evidence has been inadmissible. The leading case on that, for example, is *R. v. Mellenthin*.

I would suggest that any inspector who enters a lawyer's office with the intention of trying to gain access to files in a hocus-pocus manner and who is not focused in terms of what they request to see or into what areas they might enter would be running the grave risk of compromising their ability to carry out that type of investigation. You cannot look for a television in a desk drawer.

**Senator Kelleher:** They are getting pretty small these days.

**Mr. Cohen:** They cannot do that which is inappropriate to the function that they are entrusted with under the legislation.

**Senator Kelleher:** I am not disagreeing with that fundamental principle that you have just enunciated. However, the clause, as presently worded, leaves it open to abuse. If I think that the gentleman who has come into my office is abusing his position, I am the one who has to go to court, at my client's expense, to prove the solicitor-client privilege. Under any normal circumstance, you would have had to go through a preliminary procedure to obtain a search warrant. I am concerned about the lack of that preliminary safeguard. Under this clause, you have shifted the onus to the lawyer and the client, at their expense, to go to court on such an issue. I do not see why it should be that way.

I think that it is commendable to talk about privacy and trying to shield the person, but I am very concerned that inspectors would be able to skip the necessary procedure of having first obtained a warrant. What other legislation do we have that permits someone from government to wander into my law office and demand to see my client records without the assistance of a warrant? Is there any other legislation that exists?

**Mr. Cohen:** I have an initial observation relative to the question that you asked. Basically, any lawyer who is involved in any type of activity that would bring the lawyer within a field of regulation would be subject to the rules and regulations that apply. Hence, a lawyer would be subject to having his or her trust accounts examined by the Law Society. Lawyers are regulated by the Law Society of the province in which they practice. Similarly, I am certain that there are other statutes under which lawyers become subject to inspection, depending upon the nature of their involvement. However, I cannot give you rhyme and verse on that.

comment il serait possible de vérifier si l'on s'est conformé au règlement sans passer au peigne fin tous les documents et dossiers concernant les clients.

**M. Cohen:** En réponse à cela, la Cour suprême du Canada est très méfiante face aux prétextes perquisitions. Il existe une jurisprudence abondante à ce sujet. Il y a des causes qui prouvent que lorsque les policiers exercent des fonctions aux termes du code de la route — en interceptant des véhicules, et cetera — s'ils essayent de profiter de cette activité pour procéder à une perquisition approfondie pour vérifier s'il y a délit criminel, ils perdent le fruit de leur enquête, et les preuves sont jugées irrecevables. La principale cause sur laquelle repose la jurisprudence à ce sujet est celle de *R. c. Mellenthin*.

À mon avis, un inspecteur qui entre dans le cabinet d'un avocat en vue de fouiller n'importe comment dans ses dossiers, au lieu de se concentrer sur le document précis qu'il demande à consulter ou les endroits où il a accès, risque fortement de compromettre la suite de son enquête. On ne peut pas chercher un poste de télévision dans le tiroir d'un bureau.

**Le sénateur Kelleher:** Les postes sont tout petits de nos jours.

**M. Cohen:** Ils ne peuvent pas faire des choses sans rapport avec la fonction qui leur est confiée aux termes de la loi.

**Le sénateur Kelleher:** Je ne m'oppose pas au principe fondamental que vous venez d'énoncer. Toutefois, en vertu du libellé actuel de cette disposition du projet de loi, il risque d'y avoir des abus. Si je pense que la personne qui est entrée dans mon bureau abuse de son pouvoir, c'est moi qui dois en saisir le tribunal, aux frais de mon client, pour prouver l'existence du secret professionnel de l'avocat. Dans des circonstances normales, vous auriez dû prendre certaines mesures préliminaires pour obtenir un mandat de perquisition. Ce qui m'inquiète, c'est l'absence de cette protection préliminaire. Aux termes de cette disposition, il incombe désormais à l'avocat et à son client, à leurs frais, de saisir le tribunal à ce sujet. Je ne vois pas pourquoi il en est ainsi.

Je pense qu'il est louable de parler de protection des renseignements personnels et d'essayer de protéger la personne, mais je suis très inquiet à l'idée que les inspecteurs puissent passer outre à la procédure nécessaire: obtenir au préalable un mandat. Dans quelle autre loi est-il permis à un employé du gouvernement de se promener dans mon étude d'avocat et d'exiger de vérifier les dossiers de mes clients sans être muni d'un mandat? Existe-t-il une autre loi qui autorise ce genre de chose?

**M. Cohen:** J'ai une première remarque à faire pour répondre à votre question. En fait, tout avocat qui participe à une activité susceptible de l'assujettir à une certaine réglementation sera tenu de respecter les règles et règlements en vigueur. Par conséquent, un avocat devra faire examiner ses comptes en fiducie par le Barreau. Les avocats sont réglementés par le Barreau de la province où ils exercent. De même, je suis convaincu qu'il existe d'autres lois aux termes desquelles les avocats font l'objet d'inspections, selon la nature de leurs activités. Toutefois, je ne peux pas vous donner plus de précisions à ce sujet.

**Senator Kelleher:** I do not think there are. How do you respond to the fact that our examination of the other countries that have this legislation presently on their books shows that they do not authorize this type of entry without a warrant?

**Mr. Cohen:** Again, I would not want to present myself as an expert in comparative law, but I understand that in the United States there is a much broader umbrella that is cast over the area of organized crime, in terms of their RICO statutes, the federal and state racketeer-influenced and corrupt organization legislation. Lawyers are certainly highly implicated in the nature of that scheme and are subject to a great deal of potentially invasive investigation under those statutes.

**Senator Kelleher:** In the U.S., at present, there is no invasion of the solicitor-client privilege. Our examination of the other countries showed that they do not have this on their books. Everyone suggests that Canada has been late on this, but we have taken the opportunity to review other countries' legislation. Why are we proceeding with giving something to this commission that no other country has given to theirs?

**Mr. Cohen:** I am here to offer advice as to whether the kinds of questions that you are raising enter the field of constitutional prohibition or are illegal in a constitutional sense. I can advise, without offering legal advice on the matter, per se, that we have had regard to constitutional norms and standards as well as to the kinds of considerations that the Supreme Court has said are applicable in the context of inspections, searches and regulation. Basically, we have attempted to provide advice to policy-makers who have constructed this particular legislation in that regard.

**Senator Kelleher:** Mr. Cullen, I should like you to reconsider, if you would, this particular clause with respect to the fact that this might perhaps be done after obtaining a warrant, as it is for all other types of government investigations. It is not that big a thing to obtain a warrant. I am not arguing, nor are we arguing about the necessity for stronger money laundering legislation. I would be the last person to argue against that. I simply wish to ensure that there are sufficient safeguards in place.

**Mr. Cullen:** I will certainly take that under advisement. The graph that you have in front of you does not deal specifically with the point you raise in terms of how other jurisdictions deal with this particular question. It deals with whether accountants and lawyers are covered, and you are not debating that. In terms of the privilege aspects, we will certainly take your comments under advisement.

**Senator Kelleher:** I am relying on research done by the researcher that Senator Meighen and I have. This is the report that we received saying that no one else has that privilege at this time.

**Senator Oliver:** Before coming here, Mr. Cullen, did you read the testimony given before this committee by the Canadian Bar?

**Le sénateur Kelleher:** Je ne pense pas qu'il y ait d'autres lois. Que répondez-vous au fait que, d'après l'examen que nous avons fait des autres pays qui ont adopté une loi semblable, ce genre d'accès sans mandat n'est pas autorisé?

**M. Cohen:** Là encore, je ne me prétends pas expert en droit comparatif, mais je crois savoir qu'aux États-Unis il existe des dispositions beaucoup plus vastes à l'égard du crime organisé, aux termes des lois fédérales et d'État concernant la corruption et l'escroquerie organisées. Les avocats sont fortement impliqués dans ce genre d'activités et assujettis à de nombreuses enquêtes très poussées aux termes de ces lois.

**Le sénateur Kelleher:** Aux États-Unis, à l'heure actuelle, on n'empêtre pas sur le secret professionnel de l'avocat. D'après notre examen des autres pays, il semble que ce genre de loi n'existe pas. Tout le monde prétend que le Canada a décidé d'agir un peu tard, mais nous avons pris le temps d'examiner la législation en vigueur dans d'autres pays. Pourquoi avons-nous l'intention de donner à cette commission des pouvoirs qui n'existent dans aucun autre pays?

**M. Cohen:** Je suis ici pour vous dire si les questions que vous soulevez sont en rapport avec l'interdiction constitutionnelle ou sont illégales du point de vue constitutionnel. Je peux vous informer, sans toutefois vous offrir un avis juridique proprement dit à ce sujet, que nous avons tenu compte des normes constitutionnelles ainsi que des diverses considérations que la Cour suprême a déclarées applicables en ce qui a trait aux inspections, aux perquisitions et à la réglementation. En fait, nous avons essayé de conseiller les décideurs qui ont élaboré ce projet de loi en particulier.

**Le sénateur Kelleher:** Monsieur Cullen, je vous demanderais de revoir, si possible, cette disposition précise de façon à prévoir que ce genre de chose se fasse après obtention d'un mandat, comme c'est le cas pour toutes les autres enquêtes gouvernementales. Aucun d'entre nous ici ne prétend qu'il ne soit pas nécessaire d'adopter une loi plus sévère pour lutter contre le recyclage financier. Je serais la dernière personne à m'opposer à cette idée. Je souhaite simplement faire en sorte qu'il existe des garanties suffisantes.

**M. Cullen:** Je vais prendre note de votre demande. Le graphique que vous avez sous les yeux ne porte pas précisément sur la question que vous soulevez au sujet de la législation en vigueur dans d'autres pays. Il porte sur la protection des comptables et des avocats, mais ce n'est pas l'objet de votre intervention. Pour ce qui est du secret professionnel, je vais prendre note de vos observations, c'est certain.

**Le sénateur Kelleher:** Je m'appuie sur des recherches faites par l'attaché de recherche qui travaille pour le sénateur Meighen et moi-même. C'est le rapport que nous avons reçu où il est dit que personne ne jouit de ce privilège à l'heure actuelle.

**Le sénateur Oliver:** Avant de venir ici, monsieur Cullen, avez-vous lu le témoignage que les représentants du Barreau canadien ont fait devant notre comité?

**Mr. Cullen:** I have not read their testimony before this committee, but they did appear before the House of Commons Standing Committee on Finance.

**Senator Oliver:** Senator Kelleher has asked you a series of questions regarding the concept of solicitor-client privilege. The Canadian Bar dealt with that here and in the other place. They also dealt with the concept of confidentiality. You have not addressed that.

Senator Kelleher asked you about a hypothetical circumstance of someone coming in the office, looking for papers, finding papers and, therefore, breaching the confidentiality that is so important to the client-solicitor relationship. In its brief, the Canadian Bar said that it is a fundamental protection of both privilege and confidentiality. They said:

The importance of privilege and confidentiality has long been recognized in the law and it is central to the rules of professional conduct governing lawyers. Clients must be able to seek the assistance of a lawyer knowing that the information they communicate will remain with the lawyer and go no further.

What can you say about that longstanding, several-hundred-year-old concept of client-solicitor confidentiality that now seems to be breached in this bill?

**Mr. Cullen:** Bill C-22 does recognize solicitor-client privilege.

**Senator Oliver:** In Clause 11. I asked them about that, and it is way too narrow in its definition.

**Mr. Cullen:** The issue of confidentiality, as I understand it, is a much broader issue. Mr. Carrière, could you expand on that?

**Mr. Carrière:** I am not an expert on confidentiality, but I understand that confidentiality is of a different nature than solicitor-client privilege.

**Senator Oliver:** Exactly.

**Mr. Carrière:** Because of the necessity to ensure that everyone is filing the reports that they have to file, the protection guaranteed by clause 11 deals only with solicitor-client privilege.

**Senator Oliver:** What does that say about confidentiality?

**Mr. Carrière:** All I can say is that it is not covered by clause 11.

**Senator Oliver:** That traditional right is being blown away by this legislation.

**Mr. Cohen:** I wonder if I could ask a question back.

**Senator Oliver:** No.

**Mr. Cohen:** I am trying to understand the nature of the question as it relates to the legislation. If there is a situation in which an inspector comes into a lawyer's office and asks to see books or records in order to determine compliance, the issue would simply be about whether or not anything that is being asked for is shielded by solicitor-client privilege. The issue of

**M. Cullen:** Je n'ai pas lu le mémoire qu'ils ont présenté à votre comité, mais ils ont comparu devant le comité permanent des finances de la Chambre des communes.

**Le sénateur Oliver:** Le sénateur Kelleher vous a posé une série de questions au sujet du principe du secret professionnel qui lie l'avocat à son client. Le Barreau canadien a traité de cette question, tant ici qu'à l'autre endroit. Il a abordé aussi le principe de confidentialité. Vous n'en avez pas parlé.

Le sénateur Kelleher vous a présenté le cas hypothétique d'une personne qui entre dans le bureau, cherche des documents, les trouve et viole donc le principe de confidentialité si essentiel à la relation d'avocat à client. Dans son mémoire, le Barreau canadien a déclaré qu'il s'agit d'une protection fondamentale du secret professionnel et de la confidentialité. Voici ce qu'ont dit les témoins:

L'importance du secret professionnel et de la confidentialité est reconnue depuis longtemps dans le droit, et ce principe est au cœur des règles d'éthique régissant les avocats. Les clients doivent pouvoir demander l'aide d'un avocat en sachant que les renseignements qu'ils lui communiquent ne sortiront pas de l'étude de ce dernier.

Qu'avez-vous à dire au sujet de ce principe de confidentialité qui lie l'avocat à son client, lequel est en vigueur depuis plusieurs centaines d'années et auquel ce projet de loi semble contrevienir?

**M. Cullen:** Le projet de loi C-22 reconnaît le secret professionnel entre l'avocat et le client.

**Le sénateur Oliver:** À l'article 11. Je leur ai posé une question à ce sujet, et la définition est beaucoup trop restreinte.

**M. Cullen:** La question de la confidentialité, d'après mes renseignements, a une portée beaucoup plus vaste. Pourriez-vous nous l'expliquer, monsieur Carrière?

**M. Carrière:** Je ne suis pas un expert en confidentialité, mais je crois comprendre que ce n'est pas tout à fait la même chose que le secret professionnel qui lie l'avocat à son client.

**Le sénateur Oliver:** Vous avez parfaitement raison.

**M. Carrière:** Étant donné qu'il faut s'assurer que tout le monde dépose les rapports nécessaires, la protection garantie par l'article 11 ne porte que sur le secret professionnel entre l'avocat et le client.

**Le sénateur Oliver:** Et la confidentialité?

**M. Carrière:** Tout ce que je peux vous dire, c'est que ce n'est pas visé par l'article 11.

**Le sénateur Oliver:** Ce projet de loi passe tout à fait outre à ce droit traditionnel.

**M. Cohen:** Pourrais-je vous poser à mon tour une question?

**Le sénateur Oliver:** Non.

**M. Cohen:** J'essaie de comprendre la nature de la question par rapport au projet de loi. S'il arrive qu'un inspecteur entre dans l'étude d'un avocat et demande à voir ses livres ou ses dossiers pour vérifier si les règlements sont respectés, il s'agira simplement d'établir si le document demandé est protégé par le privilège du secret professionnel de l'avocat. La question de la confidentialité

confidentiality does not arise in that particular context and the procedures that are created under the legislation offer full protection.

**Senator Oliver:** No, they do not.

**Mr. Cohen:** One must consider a lawyer confronting an inspector and saying, "I am not going to answer that question because it involves a matter of solicitor-client privilege and I will have these documents sealed up." He is then asked a further question about whether or not there is anything further of a confidential nature that can actually be disclosed in that context. A lawyer should certainly be adept enough to protect his client's interests in that kind of a setting.

**Senator Oliver:** Not if they are being taken away by language like this. Since Mr. Cohen is back again, I should like to ask a question I asked the Canadian Bar about clause 11. Clause 11 states: "Nothing in this Part requires a legal counsel to disclose any communication..." — the key words here are "any communication" — "...that is subject to solicitor-client privilege." Does the word "communication," to you, include things like any activity, any transaction?

**Mr. Cohen:** Under the case law, including the case law to which you were referred at the last meeting when the Canadian Bar was present, the understanding of the term "communication" is that it is a broad notion that can embrace, depending upon circumstance and context, transaction, the name of a client or a great range of information. One could, even on as basic a matter as a name, assert solicitor-client privilege. Thus, confidentiality as regards that kind of information is safeguarded through the assertion of privilege. Communication should not be read as a narrow thing in terms of the case law.

Honourable senators, you have been concerned with these issues with respect to how this legislation might fare in the courts and how it might be affected by some of the challenges going on in the courts with respect to section 488.1 of the Criminal Code. That is the *Lavallee* case out of Alberta. That case has gone to the highest level. You will find support for what I am suggesting in that particular case. The notion of what is embraced by privilege and what is embraced by the notion of a communication is broad enough to capture a transaction or a name in a given circumstance.

**Senator Oliver:** An activity, perhaps, as well.

**Mr. Cohen:** Potentially; it would depend on context.

**Mr. Lalonde:** Mr. Carrière is quite right that Bill C-22 does not address confidentiality, which is a much broader issue than privilege. Many professionals, including accountants and other businesses such as financial institutions, banks, owe a duty of confidentiality to their clients. The bill provides other provisions to ensure that the information that is provided to the centre is protected. That is the way the bill deals with the broader issue of confidentiality between the client and the professional.

ne se pose pas dans ce cas précis, et les procédures mises en place aux termes du projet de loi garantissent une protection totale.

**Le sénateur Oliver:** Non, ce n'est pas vrai.

**M. Cohen:** Il faut envisager un avocat qui se trouve face à un inspecteur et lui dit: «Je ne vais pas répondre à cette question, car elle met en cause le privilège du secret professionnel de l'avocat, et je vais faire sceller ces documents.» On lui pose alors une autre question pour savoir s'il existe un autre renseignement d'ordre confidentiel qui risque d'être divulgué dans ce cas-là. Un avocat devrait être assez habile pour protéger les intérêts de son client dans ce genre de situation.

**Le sénateur Oliver:** Pas s'il est désarçonné par ce genre de propos. Puisque M. Cohen est de retour, j'aimerais poser la question que j'ai posée aux représentants du Barreau canadien au sujet de l'article 11. Ce dernier stipule: «La présente partie n'a pas pour effet de porter atteinte au secret professionnel du conseiller juridique.» Dans la version anglaise, il est précisé «any communication», en ce qui a trait au secret professionnel du conseiller juridique. Ce terme «communication», d'après vous, englobe-t-il n'importe quelle activité ou transaction?

**M. Cohen:** Selon la jurisprudence et notamment selon les causes dont il a été question lors de la dernière réunion où les représentants du Barreau canadien ont témoigné, le terme «communication» est interprété comme une notion vaste qui peut s'appliquer, selon les circonstances et le contexte, à une transaction, au nom d'un client ou à divers renseignements. On pourrait, même pour quelque chose d'aussi fondamental qu'un nom, faire valoir le secret professionnel de l'avocat. La confidentialité de ce genre de renseignements est donc préservée grâce au maintien du secret professionnel. Il ne faut pas interpréter une communication comme une notion restreinte en vertu de la jurisprudence.

Honorables sénateurs, vous vous êtes posé ces questions en vous demandant comment cette loi sera interprétée par les tribunaux et quelle incidence auront certaines contestations judiciaires actuellement en cours relativement à l'article 488.1 du Code criminel. Je veux parler de l'affaire *Lavallee* en Alberta. Cette affaire a été portée devant le tribunal supérieur de la province. Vous constaterez que, dans cette affaire, la décision va dans le sens que je viens de vous décrire. L'interprétation du secret professionnel et du principe de communication est assez générale pour s'appliquer à une transaction ou à un nom dans une circonstance donnée.

**Le sénateur Oliver:** Également peut-être à une activité.

**M. Cohen:** C'est possible; tout dépend du contexte.

**M. Lalonde:** M. Carrière a raison de dire que le projet de loi C-22 ne porte pas sur la confidentialité, question dont la portée est beaucoup plus vaste que le secret professionnel. Bon nombre de professionnels, et notamment des comptables et d'autres entreprises comme les institutions financières et les banques, doivent garantir la confidentialité pour leurs clients. Le projet de loi prévoit d'autres dispositions qui garantissent que les renseignements fournis au centre seront protégés. C'est ainsi que le projet

**Senator Angus:** Mr. Cohen, I noted that you were present last week when the Canadian Bar witnesses were telling us some of their concerns. In particular, I was struck as a lawyer by their bald statement that they consider it very likely that this bill is *ultra vires* of Parliament. I have been ruminating on that since, and I saw you scratching your head when the evidence was given. I am asking myself why the legislators and you people behind this act would take the chance of having it struck down when it is so easily remedied, or at least so I believe. I refer to page 3 of the CBA brief where they say:

...we believe it may be *ultra vires* of Parliament. We recognize that the Federal Government may rely on the Criminal Law power... However, we believe the Bill could be interpreted as intruding upon the legislative jurisdiction of the provinces as to "property and civil rights" and "administration of justice within the province."..

Are you very comfortable that the bill is *intra vires*?

**Mr. Cohen:** That particular issue is an issue of division of powers, not a Charter issue.

**Senator Angus:** They talk about the Charter as well — section 8.

**Mr. Cohen:** Under section 8, I do not think the Canadian Bar Association necessarily has as much support as the statements that were made would tend to indicate. Even on a challenge to section 488.1 of the Criminal Code, the case law is divided. There are decisions in Ontario that uphold the constitutionality of that provision. It is not this provision, but it is similar to it.

On the question of whether this falls within the scope of the criminal law power — and I hesitate to use words of advice here — it is difficult to see how a bill that addresses money laundering as its subject matter does not fall within the federal criminal law power. I would say that at the very least there must be a strong and persuasive case to be made for the *vires* of this legislation and the constitutionality of the legislation.

**Senator Angus:** That is an elegant way of telling me that you totally disagree with what the lawyer from the bar has said. I have a great deal of respect for you and your colleagues, and I know you have put a lot of time into this. Candidly, do you see a risk that this could be held by the courts to be *ultra vires*? If there is a risk, is it not quite easily remedied by an amendment that would render it clearer?

**Mr. Cohen:** If the concern is with *ultra vires*, that it falls within provincial jurisdiction rather than federal jurisdiction, I have not personally seen case law that supports that point of view. With respect to the Charter, the jurisprudence is mixed on this subject at the lower courts in relation to a similar statute, not this particular

de loi aborde la question générale de la confidentialité entre le client et le professionnel.

**Le sénateur Angus:** Monsieur Cohen, j'ai remarqué que vous étiez présent la semaine dernière quand les témoins du Barreau canadien nous ont fait part de leurs préoccupations. J'ai été frappé, en ma qualité d'avocat, de les entendre dire carrément que, selon eux, ce projet de loi outrepasse vraisemblablement les compétences du Parlement. Je réfléchis à cette question depuis lors, et j'ai vu que vous vous grattiez la tête pendant ce témoignage. Je me demande pourquoi les législateurs et tous ceux qui ont participé à l'élaboration de cette loi voudraient prendre le risque de la voir invalidée alors qu'il serait si facile d'y remédier, à mon avis. Je me reporte à la page 3 du mémoire de l'Association du Barreau canadien, où il est dit ceci:

[...] nous estimons que cela outrepasse peut-être les compétences du Parlement. Nous admettons que le gouvernement fédéral peut invoquer les pouvoirs que lui confère le droit pénal [...] Toutefois, nous estimons que l'on pourra interpréter ce projet de loi comme portant atteinte à la compétence législative des provinces relativement aux «droits de propriété et droits civils» et à «l'administration de la justice dans la province» [...]

Êtes-vous convaincu que le projet de loi est constitutionnel?

**M. Cohen:** Cette question relève du partage des pouvoirs et non de la Charte.

**Le sénateur Angus:** Il parle également de la Charte — l'article 8.

**M. Cohen:** D'après l'article 8, je ne pense pas que l'Association du Barreau canadien ne jouisse d'autant d'appui que ne le portent à croire les déclarations qui ont été faites. Même dans le cadre d'une contestation visant l'article 488.1 du Code criminel, la jurisprudence n'est pas unanime. Certaines décisions rendues en Ontario confirment la constitutionnalité de cette disposition. Ce n'est pas cette disposition proprement dite, mais une autre semblable.

Quant à savoir si cela reste dans les limites du pouvoir aux termes du droit pénal — et j'hésite à vous donner conseil à ce chapitre —, il est difficile de penser qu'un projet de loi dont l'objet est le blanchiment de l'argent ne relève pas des pouvoirs du fédéral aux termes du droit pénal. Je dirais qu'il existe à tout le moins des arguments solides et convaincants en faveur de la constitutionnalité de ce projet de loi.

**Le sénateur Angus:** Voilà une façon élégante de me dire que vous n'êtes absolument pas d'accord avec l'avocat du Barreau qui a témoigné. J'ai beaucoup de respect pour vous et vos collègues et je sais que vous avez consacré beaucoup de temps à cette question. Honnêtement, pensez-vous qu'il y a un risque que les tribunaux déclarent ce projet de loi anticonstitutionnel? S'il existe un risque, n'est-il pas facile d'y remédier en apportant un amendement qui rende les choses plus claires?

**M. Cohen:** Si vous vous inquiétez de la constitutionnalité de cette mesure parce qu'elle est du ressort des provinces plutôt que du fédéral, je n'ai pour ma part vu aucune jurisprudence qui étaie ce point de vue. S'agissant de la Charte, la jurisprudence est partagée à ce sujet lorsque les tribunaux inférieurs ont statué sur

statute. The undertaking that has been given with regard to solicitor-client privilege and subsequent amendment probably fortifies this particular measure.

**Senator Angus:** You are comfortable with the bill as drafted.

**Mr. Cohen:** You would be justified in drawing that conclusion.

**Senator Angus:** My colleagues and I were discussing this unilingual letter before the session began. We were wondering, from a legal point of view, whether it is worth more than the paper it is written on in terms of enforceability. Can we bind Parliament to come back here in September and introduce all these amendments? I want it on the record, if that is your legal opinion.

**Mr. Cohen:** I am not here to offer a legal opinion on a subject of that nature. That is a political question.

**Senator Oliver:** No, it is not. It is a legal question.

**Mr. Cohen:** I can tell you that I was involved in the recent passage of Bill S-10, which originated here. It was a follow-up to Bill C-3 on DNA data banking and involved a similar process of undertakings and then the introduction of subsequent legislation.

**Senator Angus:** There is no question that there are precedents. I think you are perhaps using one of your lifelines here. The precedents have been based on the goodwill of the committee and the willingness of senators to not unnecessarily retard the process.

We have concerns about fundamental matters such as the ones that Senator Kelleher has raised and those that other professions, such as the accountants, have raised about the intrusive elements. I believe it could be remedied and would not take anything away from what we are trying to do. As I said the other day, I heartily support the initiative, and I think Canada should be doing its piece within the group of the task force. I am troubled that we would say, "Well, we will satisfy you in these various ways, and we will come with an amending piece of legislation in the fall." We are also informed that we might be in the middle of an election and this parliament will have been dissolved. Mr. Peterson, who uses the first person singular in introducing a bill, might not even be a member of Parliament at that time.

I am not asking you to give me a legal opinion, but I think it is fairly reasonable for me to ask one of Her Majesty's law officers whether or not he feels this has legal weight.

**Mr. Cullen:** Not dealing at the moment with the question of legality, I can tell you that this letter is a firm undertaking of our government. In the meantime, it helps to clarify the intention of the bill. I know that the intent in terms of the government is absolutely cast in stone that we will deal with these issues.

**Senator Angus:** The problem that I have is that it is then rather than now. These amendments make sense to the government, without taking this other risk to which I alluded and which I believe is real. Notwithstanding good faith and everything else on

une loi semblable, et non sur celle-ci en particulier. L'engagement qui a été pris à l'égard du secret professionnel de l'avocat et de la modification ultérieure renforce sans doute cette mesure.

**Le sénateur Angus:** Le projet de loi sous sa forme actuelle vous paraît acceptable.

**M. Cohen:** Vous auriez tout lieu de tirer cette conclusion.

**Le sénateur Angus:** Mes collègues et moi avons discuté de cette lettre unilingue avant le début de la séance. Nous nous sommes demandé si, du point de vue juridique, elle vaut plus que le papier sur lequel elle est écrite pour ce qui est de l'application. Pouvons-nous obliger le Parlement à revenir en septembre et à proposer toutes ces modifications? Je veux que ce soit dit officiellement, si c'est votre avis juridique.

**M. Cohen:** Je ne suis pas ici pour offrir un avis juridique sur ce genre de chose. C'est une question d'ordre politique.

**Le sénateur Oliver:** Non, pas du tout. C'est une question juridique.

**M. Cohen:** Je peux vous dire que j'ai participé à l'adoption récente du projet de loi S-10, qui émanait du Sénat. Il faisait suite au projet de loi C-3 sur la banque de données génétiques et prévoyait un processus semblable d'engagement suivi par l'adoption d'une loi.

**Le sénateur Angus:** Il existe des précédents, cela ne fait aucun doute. Vous utilisez peut-être ici l'une de vos issues de secours. Les précédents se sont fondés sur la bonne volonté du comité et l'intention des sénateurs de ne pas retarder indûment le processus.

Nous nous inquiétons de questions fondamentales comme celles qu'a soulevées le sénateur Kelleher et celles que d'autres professionnels, comme les comptables, ont soulevées au sujet des aspects intrusifs de ce projet de loi. À mon avis, il est possible d'y remédier sans toutefois modifier l'objectif que nous poursuivons. Comme je l'ai dit l'autre jour, j'appuie sans réserve l'initiative et je pense que le Canada devrait faire sa part au sein du groupe de travail. Cela m'inquiète que nous disions: «Nous allons vous satisfaire à divers égards et proposerons une loi modificative à l'automne.» D'après nos renseignements, nous risquons également d'être au beau milieu des élections et le Parlement risque d'avoir été prorogé. M. Peterson, qui utilise la première personne du singulier en proposant un projet de loi, ne sera peut-être même plus député à ce moment-là.

Je ne vous demande pas un avis juridique, mais il est normal que je demande à l'un des conseillers juridiques de Sa Majesté s'il estime ou non que cette mesure a du poids sur le plan juridique.

**M. Cullen:** Sans vouloir traiter de la question de la légalité, je peux vous dire que cette lettre représente un engagement ferme de la part du gouvernement. Dans l'intervalle, cela aide à préciser l'intention du projet de loi. Je sais que l'engagement du gouvernement est coulé dans le béton et qu'il veut absolument s'attaquer à ces problèmes.

**Le sénateur Angus:** Le problème, c'est que l'on reporte cela à plus tard. Ces amendements sont logiques pour le gouvernement, sans prendre le risque dont j'ai parlé et qui est bien réel, à mon sens. Le ministre, malgré sa bonne foi et tout le reste, risque tout

the part of the minister, he just might not be here. I feel there are ways to amend this bill and to address them.

**Senator Meighen:** Senator Angus has been exploring the area that interested me. As Senator Kelleher pointed out, Canada was in the forefront of anti-money laundering legislation in the early 1990s, thanks in major part to his personal efforts. All of a sudden we seem to have woken up. Now there is an incredible rush to produce legislation, which is clearly challenging to draft so that it protects individuals as well as deals efficiently with the admitted problem of money laundering. We rush into it, and by Minister Peterson's own admission, he is prepared to propose, and I do not doubt his good faith and his good intentions, four or five amendments in the fall.

I find it difficult to convince myself that the difference between the middle-to-end of June and the middle-to-end of September is crucial to Canada's standing in the world with respect to anti-money laundering legislation. I can easily convince myself that, by rushing, we can make a serious mistake that it is not necessary to make with respect to people's fundamental liberties and the basic question of solicitor-client privilege that Senator Kelleher explored. What concerns me even more is that, similar to an act such as the EDC, we are suggesting that we should not review this. Yes, we will review it, but only after five years.

With great respect, Mr. Cullen, I do not think this is good enough. If you are going to make these amendments in the fall, I should like to see it reviewed by the end of the year. If that is not acceptable to you, and I would be surprised if it were, at the very least there should be a three-year period, as opposed to a five-year period, to see how it is working.

The minister cannot control the Order Paper of Parliament. He cannot control whether Parliament is sitting or not sitting. What he can control is to work with us in the Senate to get the amendments through in an expeditious fashion so that when the bill is passed in a short period of time, it does not run the risk of offending basic civil liberties. Why can we not, as Senator Angus and others have suggested, work on these amendments, get them in, and then change the review period from five down to three years? Why do we have to rush to pass what may be a very imperfect and dangerous bill by the end of June?

**Mr. Cullen:** I understand there are some concerns. In the view of the government, with what has been proposed and the response of the government, we do not believe the bill is fatally flawed at this point.

The longer we wait, the easier it will be for money laundering activity to expand and grow. We have a unique opportunity here to put in place some legislation that will give some teeth to the law enforcement agencies.

**Senator Meighen:** Agreed. Let us do it in September.

simplement de ne plus être ici. À mon avis, il y a des moyens de modifier le projet de loi et de résoudre ces problèmes.

**Le sénateur Meighen:** Le sénateur Angus a posé des questions dans le domaine qui m'intéressait. Comme l'a signalé le sénateur Kelleher, le Canada était à l'avant-garde en matière de législation visant à réprimer le recyclage financier, au début des années 90, grâce en grande partie à ses efforts personnels. D'un seul coup, il semble que nous nous soyons réveillés. Il y a une hâte incroyable à proposer un texte de loi, qui est de toute évidence difficile à rédiger de façon à protéger les particuliers tout en luttant de manière efficace contre le problème bien réel du blanchiment de fonds. Nous nous précipitons et, de l'aveu même du ministre Peterson, ce dernier est prêt à proposer, et je ne doute en aucun cas de sa bonne foi et de ses bonnes intentions, quatre ou cinq amendements dès l'automne.

J'ai du mal à me convaincre que la différence entre la deuxième quinzaine de juin et la deuxième quinzaine de septembre soit d'une importance cruciale pour la place qu'occupe le Canada dans le monde relativement à la législation visant à lutter contre le recyclage de fonds. Je n'ai aucun mal à me convaincre que, à force de précipitation, nous risquons de faire une grave erreur que nous pourrions facilement éviter en ce qui a trait aux libertés fondamentales des personnes et à la question fondamentale de la relation entre l'avocat et le client, question qu'a approfondie le sénateur Kelleher. Ce qui m'inquiète encore plus, c'est que nous disions qu'il est inutile d'examiner la question, comme nous l'avons fait pour une loi comme la SEE. Oui, nous allons l'examiner, mais seulement au bout de cinq ans.

Écoutez, monsieur Cullen, je pense que c'est inadmissible. Si vous voulez apporter ces amendements à l'automne, je tiens à ce que cela soit examiné d'ici la fin de l'année. Si sa proposition vous paraît inacceptable, ce qui ne me surprendrait pas, il faudrait au moins prévoir une période de trois ans plutôt que de cinq ans, pour voir comment la loi fonctionne.

Le ministre ne peut pas décider du *Feuilleton du Parlement*. Il ne peut pas décider si le Parlement siège ou non. Ce qu'il peut faire, c'est collaborer avec nous au Sénat pour adopter les amendements dans les plus brefs délais de sorte que, quand le projet de loi sera adopté sous peu, on ne court pas le risque de porter atteinte aux libertés civiles fondamentales. Pourquoi ne pouvons-nous pas, comme l'ont dit le sénateur Angus et d'autres, examiner ces amendements, les proposer et changer la période d'examen pour la ramener de cinq à trois ans? Pourquoi faut-il se hâter d'adopter d'ici la fin juin une mesure imparfaite et qui présente autant de risques?

**M. Cullen:** Je comprends vos préoccupations. De l'avis du gouvernement, compte tenu de ce qui a été proposé et de la réaction du gouvernement, nous ne pensons pas que le projet de loi soit aussi imparfait que cela.

Plus nous attendons, plus les activités de blanchiment d'argent pourront prendre de l'ampleur. Nous avons là l'occasion unique de mettre en place des mesures législatives qui renforceront les pouvoirs des forces de police.

**Le sénateur Meighen:** Je suis d'accord. Faisons-le en septembre.

**Mr. Cullen:** It will not be any easier in September.

**Senator Meighen:** Explain the danger of waiting until September. Are you telling me, Mr. Cullen, that three months will imperil Canada's ability to deal fundamentally with the problem of money laundering?

**Mr. Cullen:** As I said in my remarks, this must be dealt with on a coordinated international basis. Right now we are in danger of falling behind. There are initiatives moving now that need a coordinated response. Any further delay will simply mean that the money launderers will be able to advance their activities and we will still be the open link for money laundering activities to expand.

I am sure you, as a senator and a citizen of Canada, are not happy with the idea that Canada would be labelled as a safe haven for money laundering activities. This is something I find offensive and I am sure you do.

**Senator Meighen:** You know that is not what I said. What I said was that I am having trouble convincing myself that three months makes a fundamental difference. You are suggesting that it will place us in the category of a safe haven for money launderers. I do not accept that and that is not what I said.

**Mr. Cullen:** I did not mean to imply that you were saying that there was that kind of tradeoff. What I am saying is that, in our view, we have responded to some of the critique and we believe we have improved the bill. At this point we do not think the bill is fatally flawed. We should get on with setting up the centre, putting things in motion, and being a responsible part of the international community.

The police law enforcement agencies are waiting for this. You may find this hard to believe, but one of the reasons for the delay has been the fact that we have been paying a lot of attention to privacy issues, maybe not in as comprehensive a way as some senators would like, but privacy is one of the areas we have focused much attention on. In fact, the expert from Belgium confirmed that our structure, framework and legislative package pays more attention to privacy issues than does any other jurisdiction in the world.

**Senator Oliver:** Yet two of the amendments you want to bring in the fall deal with that very issue.

**Mr. Cullen:** Perhaps, senator, perfection is something that you can claim. I would not sit here and say that this bill is perfect. What I am saying is that, in our view, the bill is in darn good shape, particularly with the comments that we have received and the changes that we are prepared to deal with. To delay these very important initiatives to counteract money laundering would, in our view, not be in Canada's best interests.

I should just like to comment, because it may be germane in terms of the comments made earlier by Senator Kelleher and Senator Oliver with respect to other jurisdictions or acts that

**M. Cullen:** Ce ne sera pas plus facile en septembre.

**Le sénateur Meighen:** Expliquez-moi quel est le risque si l'on attend en septembre? Êtes-vous en train de me dire, monsieur Cullen, que ces trois mois vont nuire à la capacité du Canada de s'attaquer de manière fondamentale au problème du blanchiment d'argent?

**M. Cullen:** Comme je l'ai dit dans mon allocution, ces mesures doivent être prises en coordination avec les autres pays. À l'heure actuelle, nous risquons de prendre du retard. Des initiatives sont en cours qui exigent une intervention coordonnée. Tout retard supplémentaire voudra dire que les blanchisseurs d'argent sale pourront poursuivre leurs activités et que nous offrirons un terrain propice à l'expansion des activités de blanchiment de fonds.

Je suis sûr que vous, qui êtes sénateur et Canadien, ne voudriez pas que le Canada soit considéré comme un refuge pour les activités de blanchiment de fonds. C'est une chose qui me choque autant que vous, j'en suis certain.

**Le sénateur Meighen:** Vous savez que ce n'est pas ce que j'ai dit. J'ai dit que j'ai du mal à me convaincre que ces trois mois changent vraiment quelque chose. Vous déclarez que cela fera de notre pays un refuge sûr pour les blanchisseurs d'argent sale. Je rejette cette idée et ce n'est pas ce que j'ai dit.

**M. Cullen:** Je ne voulais pas laisser entendre que vous disiez qu'il y avait ce genre de choix. Ce que je dis c'est qu'à notre avis, nous avons répondu dans une certaine mesure à la critique et nous croyons avoir amélioré le projet de loi. À ce moment-ci, nous ne croyons pas que le projet de loi est entaché de nullité. Nous devrions aller de l'avant et mettre le centre en place, mettre les choses en marche, et faire notre part comme partenaire responsable de la communauté internationale.

Les organismes policiers d'exécution de la loi attendent ce projet de loi. Vous trouverez peut-être cela difficile à croire, mais l'une des raisons du retard est le fait que nous ayons accordé tant d'attention à la protection des renseignements personnels, peut-être pas dans la mesure où certains sénateurs le souhaiteraient, mais la protection des renseignements personnels est l'une des questions auxquelles nous avons accordé beaucoup d'attention. En fait, l'expert de la Belgique a confirmé que notre structure, notre cadre et nos mesures législatives accordaient davantage d'attention à la protection des renseignements personnels que toute autre administration dans le monde.

**Le sénateur Oliver:** Pourtant les deux amendements que vous voulez présenter à l'automne portent justement sur cette question.

**M. Cullen:** Sénateur, vous pouvez peut-être prétendre à la perfection. Je ne peux cependant dire que le projet de loi à l'étude est parfait. Ce que j'ai dit c'est qu'à notre avis, c'est un très bon projet de loi, compte tenu surtout des commentaires que nous avons reçus à ce sujet et des changements que nous sommes prêts à y apporter. À notre avis, il ne serait pas dans l'intérêt du Canada de retarder la mise en oeuvre de ces initiatives très importantes visant à faciliter la répression du recyclage financier.

Je voudrais faire une observation à la suite de ce qu'ont dit précédemment les sénateurs Kelleher et Oliver relativement aux autres administrations ou aux autres lois qui prévoient l'accès

provide for access without warrants, I am advised that the Ontario Securities Act, section 11(4), provides for warrantless search powers similar to those contained in this bill. With respect, I do not think that what is being proposed here is setting new precedents in that context. I just wanted to put that on the record.

**Senator Meighen:** Is that with respect to third parties or with respect to individuals with their own records?

**Mr. Cullen:** I believe this just deals with the issue of warrantless search powers, which Senator Oliver raised.

**Senator Meighen:** I make a distinction between the Securities Commission coming in and looking at my personal records, and coming into my office and looking at Senator Tkachuk's records that I have by reason of the fact that I am his lawyer.

**Mr. Cullen:** This particular provision relates to registrants under the Ontario Securities Act.

**Senator Meighen:** That is very different. With respect, I do not think it is an apple-to-apple comparison, but I could well be wrong.

In any event, I must weigh the decision as to whether a warrantless breach of solicitor-client privilege is necessary in order to have this legislation in place before the summer recess rather than in the fall, and knowing that, with the best goodwill in the world, there is no guarantee that Minister Peterson can introduce much less see to the passage of these amendments.

**Mr. Cullen:** I know that Minister Peterson is committed and the government is committed at the highest levels to make these changes. Beyond that, I cannot give you the shirt off my back at this particular meeting.

**Senator Angus:** I should like to address this document that has been placed before us today. I believe I can refer to it as the chart or the table that some senators asked for in earlier sessions on Bill C-22.

**Mr. Cullen:** Excuse me, this is the comparative chart.

**Senator Angus:** First of all, I should like it to be formally in the record. Who prepared it, sir?

**Mr. Cullen:** The Department of Finance.

**Senator Angus:** Are you familiar with it?

**Mr. Cullen:** Yes, I am.

**Senator Angus:** You have said this document was prepared by the Department of Finance and that you are familiar with it, and you have colleagues with you who, I am sure, are equally familiar. It is entitled "International Comparisons of Anti-Money Laundering Regimes." We have page 2 of 2, but I understand that page 1 was simply a fax cover sheet. Is there a page 1?

**Mr. Cullen:** I just have this.

sans mandat: on me dit qu'en Ontario, la Loi sur les valeurs mobilières, au paragraphe 11(4), prévoit des pouvoirs de perquisition sans mandat semblables à ceux contenus dans le projet de loi à l'étude. Sauf votre respect, je ne crois pas que ce qui est proposé ici crée de nouveaux précédents dans ce contexte. Je voulais tout simplement le préciser aux fins du compte rendu.

**Le sénateur Meighen:** Est-ce qu'il s'agit de tierces parties ou des dossiers des particuliers?

**M. Cullen:** Je crois que cela concerne uniquement la question des pouvoirs de perquisition sans mandat que le sénateur Oliver a soulevée.

**Le sénateur Meighen:** Je crois qu'il y a une distinction entre le fait que la Commission des valeurs mobilières puisse venir examiner mes propres dossiers personnels et le fait qu'elle vienne dans mon bureau pour examiner les dossiers du sénateur Tkachuk qui sont en ma possession étant donné que je suis son avocat.

**M. Cullen:** Cette disposition en particulier vise les personnes inscrites aux termes de la Loi sur les valeurs mobilières de l'Ontario.

**Le sénateur Meighen:** C'est très différent. Sauf votre respect, je ne crois pas que l'on compare ici des choses comparables entre elles, mais il se peut que je me trompe.

Quoi qu'il en soit, je me demande s'il convient de bafouer le secret professionnel pour que le projet de loi puisse être adopté avant l'ajournement d'être plutôt qu'à l'automne et sachant cela, avec toute la meilleure volonté au monde, rien ne garantit que le ministre Peterson pourra présenter des amendements, et encore moins les faire adopter.

**M. Cullen:** Je sais que le ministre Peterson et le gouvernement au plus haut niveau se sont engagés à apporter de tels changements. C'est tout ce que je peux vous garantir pour le moment.

**Le sénateur Angus:** J'aimerais parler du document qui nous a été distribué aujourd'hui. Il s'agit du tableau que certains sénateurs avaient demandé lors de séances précédentes sur le projet de loi C-22.

**M. Cullen:** Excusez-moi, il s'agit du tableau comparatif.

**Le sénateur Angus:** Tout d'abord, j'aimerais qu'il soit officiellement versé au compte rendu. Qui a préparé ce document, monsieur?

**M. Cullen:** Le ministère des Finances.

**Le sénateur Angus:** Connaissez-vous le document?

**M. Cullen:** Oui.

**Le sénateur Angus:** Vous avez dit que ce document a été préparé par le ministère des Finances et que vous le connaissez, et vous êtes accompagné de collègues qui, j'en suis certain, le connaissent tout autant. Le document s'intitule «Régimes de lutte contre le blanchiment de fonds.» Nous avons la page 2 de 2, mais je crois comprendre que la page 1 était tout simplement la feuille d'accompagnement pour l'envoi par télécopieur. Y a-t-il une page 1?

**M. Cullen:** Je n'ai que cette page.

**Senator Angus:** Does yours say page 2 of 2?

**Mr. Cullen:** Apparently the footnotes were previously on page 2. Did we not need the footnotes?

**Senator Angus:** I think it is reasonable: it does say page 2 of 2. Page 1 was the main table, and the footnotes were at page 2.

**Mr. Cullen:** The footnotes have been incorporated onto page 1.

**Senator Angus:** I should like to have this document formally in the record. People under your supervision dispatched that to the committee?

**Mr. Cullen:** That is correct.

**Senator Angus:** Could we let it form part of the formal record?

This document refers across the top to anti-money laundering authority. It lists Canada, Australia, the U.S., the U.K., Belgium, the Netherlands, France and Japan. In the footnotes, I notice Italy got a mention. That is nine countries, including Canada. What happened to the others that are in the group?

Let me elaborate by saying that, at the first hearing, when you gentlemen briefed us on this bill, we were told that Canada was one of 28 nations involved in this cooperative effort. We were further told that the bill was important because Canada was the last of 28 countries to get up to speed and introduce legislation. It became apparent during the hearings that, in fact, Canada might well be ahead of many of the other countries, having already passed the money laundering legislation of the Senator Kelleher regime. Indeed, we heard that we were covering the topic through provisions in the Criminal Code and so forth.

We asked for the comparative table so that we could see where we are at and where we are not at vis-à-vis the other countries. I am having trouble understanding this document for a number of reasons. I have mentioned one: Where are the other 19 countries mentioned? Furthermore, one footnote says that this is to be done in regulation.

Without me asking questions and confusing the issue, could you address this document? Tell us what it means and how it came to pass. Fill in some of my blanks for me.

**Mr. Cullen:** Perhaps, it would be helpful if Mr. Lalonde took the group through the chart. I should preface that by saying that we are the last G-7 country to implement mandatory reporting of suspicious financial transactions.

**Mr. Lalonde:** Just to amplify that, not only are we the last G-7 country, according to the 1998-99 annual report of the Financial Action Task Force, but that report also states quite clearly that the reporting of suspicious transactions by banks is mandatory in all members except Canada. We know that Canada is the only country within the 26 member FATF that does not have some form of mandatory suspicious transaction reporting. We were

**Le sénateur Angus:** Est-ce la page 2 de 2?

**M. Cullen:** Apparemment, les notes complémentaires se trouvaient auparavant à la page 2. N'avions-nous pas besoin des notes complémentaires?

**Le sénateur Angus:** C'est logique je crois: on dit page 2 de 2. La page 1 était le tableau principal et les notes complémentaires se trouvaient à la page 2.

**M. Cullen:** Les notes complémentaires ont été incorporées à la page 1.

**Le sénateur Angus:** J'aimerais que ce document soit officiellement versé au compte rendu. Ce sont des gens qui travaillent pour vous qui ont fait parvenir ce document au comité?

**M. Cullen:** C'est exact.

**Le sénateur Angus:** Ce document peut-il être versé officiellement au compte rendu?

En haut du document, on trouve les organismes chargés de la lutte contre le blanchiment de fonds. Il y a le Canada, l'Australie, les États-Unis, le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas, la France et le Japon. Dans les notes complémentaires, je remarque que l'on mentionne l'Italie. Cela fait neuf pays, y compris le Canada. Qu'est-il arrivé aux autres qui font partie du groupe?

Permettez-moi de préciser que lors de la première séance, lorsque vous nous avez donné de l'information au sujet du projet de loi à l'étude, on nous a dit que le Canada était l'un des 28 pays qui participaient à cet effort de coopération. On nous a dit par ailleurs que le projet de loi était important parce que le Canada était le dernier des 28 pays à se mettre au diapason et à introduire un projet de loi. En fait, au cours de ces audiences, il est ressorti que le Canada serait peut-être plutôt bien en avance par rapport à bon nombre d'autres pays, puisqu'il a déjà adopté un projet de loi sur le recyclage financier sous le régime du sénateur Kelleher. En effet, on nous a dit que la question était déjà visée dans les dispositions du Code criminel, et cetera.

Nous avons demandé un tableau comparatif afin de voir où nous en sommes par rapport aux autres pays. J'ai du mal à comprendre ce document pour un certain nombre de raisons. J'en ai mentionné une: où sont les autres 19 pays mentionnés? Par ailleurs, une note complémentaire dit que cela doit être établi par voie de règlement.

Je ne voudrais pas ajouter à la confusion en posant des questions, mais pourriez-vous nous expliquer ce document? Dites-nous ce qu'il signifie et comment il a été préparé. Donnez-moi certains renseignements qui manquent.

**M. Cullen:** Il serait peut-être utile que M. Lalonde vous explique ce tableau. Je devrais préciser tout d'abord que nous sommes le dernier pays du G-7 à adopter la déclaration obligatoire des opérations financières douteuses.

**M. Lalonde:** Non seulement le Canada est le dernier pays du G-7 à adopter cette mesure, selon le rapport annuel de 1998-1999 du Groupe d'action financière internationale, mais le rapport dit clairement que dans tous les pays membres sauf au Canada, les banques sont tenues de déclarer les opérations financières douteuses. Nous savons que le Canada est le seul pays parmi les 26 pays membres du GAFI qui n'a pas une forme de déclaration

trying to be as comprehensive as possible in the table. Certainly, if we were to put all 26 countries down in terms of whether or not they have suspicious activity reporting, the answer would be yes for all 25 members of the Financial Action Task Force, with a blank for Canada.

In terms of our ability to obtain additional information, which may or may not have been requested by this committee, we did our best to obtain as comprehensive a picture as we could, in the time allotted, for the countries that are presented in this chart.

**Senator Angus:** In the time allowed by whom?

**Mr. Lalonde:** Well, since the time that we appeared before the committee on June 1, and the present.

**Senator Angus:** Are those your comments?

**Mr. Lalonde:** I am happy to respond to any additional questions.

**Mr. Cullen:** Would it be helpful to take the senators through the various categories?

**Senator Angus:** It would be.

**Mr. Lalonde:** I would be glad to. If we could take a look at the first line, "Accountability Structure," we see that in most cases the financial information agencies are structured as independent agencies and are for the most part at arm's length from the police. We notice, as well, that in some cases the centres — agencies — are accountable to, or they report to, ministers of finance, attorneys general or other ministers, as the case may be. There is no particular pattern, but they are accountable to ministers of finance in a number of cases, notably in France, Belgium and the United States.

I would just mention that in the United States, FINCEN is a branch of the Treasury Department, much like the Bureau of Alcohol, Firearms and Tobacco or the IRS. They are separate entities — branches — but they are within the Treasury Department.

As for the scope of legislation of entities that are covered, we notice that there is a fair bit of uniformity in terms of the regulated financial institutions.

**Senator Angus:** Excuse me. To make it clear and for the record, this chart, insofar as Canada is concerned, reflects what will be the case if this legislation passes. Is that correct?

**Mr. Lalonde:** That is correct.

**Senator Angus:** It does not show us where Canada is already, at least up to speed. Do you realize what we are getting at here? We are saying, "Okay, this is good stuff, and we basically support the initiative, but what is the big rush? We are not that far out of step with other countries, and you are infringing on some rights. So let's get it right and go ahead in September or whenever."

obligatoire des opérations financières douteuses. Nous avons tenté d'être le plus exhaustifs possible dans ce tableau. Certainement, si nous avions inclus les 26 pays relativement à l'exigence en matière de rapport sur les activités douteuses, la réponse serait oui pour les 25 membres du Groupe d'action financière internationale, sauf pour le Canada.

Pour ce qui est de notre capacité à obtenir de l'information supplémentaire, je ne sais pas si votre comité en a fait la demande, mais nous avons fait de notre mieux pour brosser le tableau le plus complet possible dans le temps qui nous était alloué, pour les pays qui sont présentés dans ce tableau.

**Le sénateur Angus:** Le temps qui vous était alloué par qui?

**M. Lalonde:** Eh bien, depuis notre comparution devant le comité, le 1<sup>er</sup> juin dernier, jusqu'à présent.

**Le sénateur Angus:** Est-ce que cela conclu ce que vous aviez à dire?

**M. Lalonde:** Je répondrai volontiers à toutes autres questions.

**M. Cullen:** Est-ce qu'il serait utile d'expliquer aux sénateurs les diverses catégories?

**Le sénateur Angus:** Oui.

**M. Lalonde:** Avec plaisir. Si vous regardez la première ligne intitulée «Structure de reddition de comptes», on voit que dans la plupart des cas les organismes d'information financière sont structurés comme des organismes indépendants et sont pour la plupart indépendants des services policiers. On remarque également que dans certains cas les centres — les organismes — relèvent du ministre des Finances, du solliciteur général ou d'autres ministres, selon le cas. Il n'y a pas de modèle particulier, mais ils relèvent du ministre des Finances dans un certain nombre de cas, notamment en France, en Belgique et aux États-Unis.

Je tiens à préciser qu'aux États-Unis, FINCEN fait partie du département du Trésor, tout comme le Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms ou l'IRS. Ce sont des entités séparées — des organismes séparés — mais ils font partie du département du Trésor.

Pour ce qui est de la portée de la législation visant les organismes en question, on voit qu'il y a une certaine uniformité pour ce qui est des institutions financières réglementées.

**Le sénateur Angus:** Excusez-moi. Pour que ce soit bien clair et aux fins du compte rendu, ce tableau, pour ce qui est du Canada, reflète ce que sera la situation si le projet de loi est adopté, n'est-ce pas?

**M. Lalonde:** C'est exact.

**Le sénateur Angus:** Le tableau ne nous montre pas quelle est la situation actuelle au Canada, qui n'est pas si pire. Comprenez-vous là où nous voulons en venir? Nous disons: «Très bien, c'est très bien tout cela, et nous appuyons essentiellement l'initiative, mais qu'est-ce qui presse? Nous n'accusons pas un très grand retard par rapport aux autres pays, et vous empêtrez sur certains droits. Corrigeons donc la situation et attendons à septembre pour aller de l'avant.»

**Mr. Lalonde:** To clarify, it is perspective if we are talking about reporting requirements in analysis and disclosure since Canada does not have mandatory reporting and these are the criteria that we have. Certainly, if we are talking about record keeping or client identification requirements, those are embodied within the current Proceeds of Crime (money laundering) Act.

These businesses are covered presently by the record keeping and client identification requirements. In that sense, we are acceptable in terms of record keeping.

As I indicated earlier, the scope and coverage looks pretty uniform when we are talking about regulated financial institutions. It looks less so when we are talking about unregulated institutions or financial businesses, such as credit card companies, for example. In the area of lawyers and accountants, not in every country, but certainly four, in particular, address accountants and lawyers directly. And in Belgium and France, notaries are covered by the reporting scheme.

As indicated by Mr. Cullen earlier, the IRS requires accountants and lawyers to report the receipt of cash transactions of \$10,000 or more to the IRS. The information contained in these records is accessible to FINCEN for purposes of enforcing its acts.

The next category indicates the range of different kinds of reporting requirements, be they cash transaction reporting requirements that are suspicious or cross-border reporting requirements.

Finally, the last box is for information about some of our concerns, which involves the performance of the amount of disclosures that are made to the police or reports received, whether or not reporting entities can report electronically or otherwise.

**Senator Angus:** Mr. Lalonde, your comments and they are very helpful. May I ask you whether, in your view, those boxes — the mandatory reporting, the accountability, and so forth — cover the main elements of either Bill C-22's money laundering provisions or those that are already in our law, or are there other key things that are needed and are in Bill C-22 that are not referred to there?

**Mr. Lalonde:** Certainly, if we wanted to put down all of the safeguards to protect personal privacy, we could have listed all the ones that we have and researched whether or not every other jurisdiction has those protections as well. That would have required exhaustive research. Perhaps that would have been helpful, but we were told by Mr. Spreutels in his testimony that in his opinion our regime was fairly comprehensive. I do not know whether that would have added too much to the chart itself.

We could certainly have found other criteria within the bill to add. We were trying to address the main issues. The main issue raised with us when this chart was requested was essentially what is addressed in the first line. There were some issues relating to accountants and lawyers, so we thought that it might be useful as

**M. Lalonde:** Pour être plus précis, c'est la perspective si nous parlons d'exigences en matière de rapport, d'analyses et de communication puisque le Canada n'a pas la déclaration obligatoire et que ce sont les critères que nous avons. Certainement, si nous parlons de la tenue de dossiers et de l'identification des clients, ces exigences sont déjà prévues dans l'actuelle Loi sur le recyclage des produits de la criminalité.

Ces entreprises sont visées actuellement par les exigences en matière de tenue de dossiers et d'identification des clients. En ce sens, nous répondons aux exigences en matière de tenue de dossiers.

Comme je l'ai déjà dit, la portée et les exigences semblent être assez uniformes pour ce qui est des institutions financières réglementées. Dans le cas des institutions ou des entreprises financières non réglementées, notamment les sociétés de carte de crédit par exemple, la situation n'est pas la même. Quant aux avocats et aux comptables, ce ne sont pas tous les pays, mais il y en a quatre en particulier qui visent directement les comptables et les avocats. En Belgique et en France, les notaires sont visés par les exigences en matière de rapport.

Comme l'a dit M. Cullen précédemment, l'IRS exige que les comptables et les avocats leur signalent les opérations au comptant de 10 000 \$ ou plus. L'information contenue dans ces dossiers est accessible au FINCEN pour l'application de ses lois.

La catégorie suivante indique une série de différents types d'exigences en matière de rapport, qu'il s'agisse des opérations douteuses au comptant ou des rapports sur les devises transfrontalières.

Enfin, la dernière catégorie concerne les données auxquelles nous tenions, notamment le nombre annuel de communications aux corps policiers, soit par rapport électronique ou autre.

**Le sénateur Angus:** Monsieur Lalonde, vos observations sont très utiles. Puis-je vous demander cependant si, à votre avis, ces catégories — les exigences en matière de rapport, la structure de reddition de comptes, etc — englobent les principaux éléments des dispositions du projet de loi C-22 sur le recyclage financier ou ceux des dispositions qui existent déjà dans notre loi, ou y a-t-il d'autres éléments clés dont nous avons besoin et qui sont prévus au projet de loi C-22 et dont on ne parle pas dans ce tableau?

**M. Lalonde:** Si nous avions voulu inclure toutes les dispositions visant à protéger les renseignements personnels, nous aurions pu énumérer bien sûr toutes celles que nous avons et faire une recherche pour déterminer si toutes les autres administrations avaient également de telles protections. Il aurait fallu faire une très longue recherche. Peut-être que cela aurait pu être utile, mais M. Spreutels nous a dit lors de son témoignage qu'à son avis notre régime était assez complet. Je ne sais pas si cela aurait tellement ajouté au tableau comme tel.

Nous aurions certainement pu trouver d'autres critères dans le projet de loi à ajouter au tableau. Nous avons tenté d'aborder les principales questions. La principale question qui a été portée à notre attention lorsqu'on a demandé la préparation de ce tableau est celle dont on parle à la première ligne. Il y avait certaines

well to include a line on that. Also, we thought it would be useful to include the different kinds of reporting requirements in the different jurisdictions.

**Senator Angus:** It is very useful. I believe you mentioned the individual who came from Belgium. My sense from him was that he thought that this bill was terrific. It goes beyond anything they have seen in Belgium and they wish they had something like it there. Again, that made me feel this is going beyond what other countries have, and it may end up serving as a model in terms of being a terrific tool for combatting organized crime and money laundering. It is just the urgency aspect, as I say, that bothers me.

**Mr. Lalonde:** Mr. Spreutels was referring to the safeguards to protect privacy, not so much whether or not the regime that we have in place would be far and above anyone else's regime in terms of combatting money laundering. Certainly, in the European context the protection of privacy is a high priority and there is stringent legislation in member countries, so I do not think that Mr. Spreutels would want to say that the basic protections that are afforded under Canadian statutes to personal privacy are far and above those that are available in Europe as well.

**Senator Angus:** You may have covered this on the earlier occasion but let me just ensure that I understand your position. There has been an issue raised as to why this special agency should be set up to receive all this data, this suspicious information, as opposed to the RCMP. The RCMP has a great amount of information, as we have found out over the years, and there are exceptions, but, by and large, the citizenry tends to feel not so nervous about all this sensitive information being in the hands of the RCMP, whereas there is more concern and fear that these fundamental rights will be violated and breached in the hands of this new agency.

I should like to know once and for all what your position is. I know you do not want to change it and I know you feel it is the right position, and that is fine. I just wish to hear the reasons.

**The Chairman:** We have gone over this ground at least five times, senator. Representatives of the RCMP were here when you were here and said they did not want to take the responsibility because it would end up being abused.

**Senator Angus:** Is that going to be the official answer, senator? I have always liked your answers, we think alike on so many things, but it would not take long. It is my last question.

**Mr. Cullen:** I will start off by saying that there are tradeoffs in everything we do, but one of the clear advantages of having the centre is that it acts as somewhat of a filter. It really addresses

questions concerning les comptables et les avocats, de sorte que nous avons pensé qu'il serait peut-être utile également d'inclure une ligne à ce sujet. Par ailleurs, nous avons jugé qu'il serait utile d'inclure les différentes exigences en matière de rapport dans les différentes administrations.

**Le sénateur Angus:** Cela est très utile. Je crois que vous avez mentionné une personne qui venait de la Belgique. J'ai eu l'impression qu'elle trouvait qu'il s'agissait là d'un excellent projet de loi. Cette mesure va plus loin que ce qu'ils ont en Belgique et ils aimeraient bien avoir quelque chose comme cela là-bas. Encore une fois j'ai eu l'impression que cela va bien au-delà de ce que d'autres pays ont, et que cela pourrait servir de modèle et d'excellent outil pour combattre le crime organisé et le recyclage financier. Ce qui me dérange, comme je le disais, c'est tout simplement l'urgence avec laquelle on veut faire adopter le projet de loi.

**M. Lalonde:** M. Spreutels faisait allusion aux mesures de protection de la vie privée, et non pas tellement au fait que le régime que nous avons en place serait bien supérieur à tout autre régime pour ce qui est de lutter contre le recyclage financier. Certainement, dans le contexte européen, la protection de la vie privée est une grande priorité et il existe des mesures législatives rigoureuses dans les pays membres, de sorte que je ne crois pas que M. Spreutels voulait dire que les protections de base contenues dans les lois canadiennes relativement à la protection de la vie privée sont de loin supérieures à celles qui existent en Europe également.

**Le sénateur Angus:** Vous en avez peut-être déjà parlé précédemment, mais je veux m'assurer de bien comprendre votre position. On a demandé pourquoi ce serait cet organisme spécial que l'on veut établir plutôt que la GRC qui serait chargé de recevoir toutes ces données, ces renseignements sur les opérations douteuses. La GRC a beaucoup d'information, comme nous l'avons constaté au fil des ans, et il y a des exceptions, mais de façon générale, les citoyens ont tendance à être moins nerveux du fait que tous ces renseignements confidentiels soient entre les mains de la GRC, tandis qu'ils craignent davantage que leurs droits fondamentaux soient bafoués s'ils se retrouvent entre les mains de ce nouvel organisme.

Je voudrais connaître une fois pour toute votre position sur la question. Je sais que vous ne voulez pas changer quoi que ce soit et je sais que vous estimatez que c'est la position à adopter, et c'est très bien. Je veux tout simplement entendre les raisons.

**Le président:** Nous en avons parlé au moins cinq fois, sénateur. Vous étiez ici lorsque les représentants de la GRC ont dit qu'ils ne voulaient pas en assumer la responsabilité car il finirait par y avoir de l'abus.

**Le sénateur Angus:** S'agit-il là de la réponse officielle, sénateur? J'ai toujours aimé vos réponses, nous sommes sur la même longueur d'ondes pour bien des choses, mais il ne faudrait pas beaucoup de temps pour répondre à la question. C'est ma dernière question.

**M. Cullen:** Permettez-moi de dire tout d'abord qu'il faut toujours faire des compromis dans tout ce que nous faisons, mais il est clair que l'un des avantages à avoir un tel centre c'est qu'il

some concerns that have been raised by you and others that information by itself that is reported should not necessarily trigger a ground for suspicion. It triggers recording of the information, against which other corroborative information is matched, and only in the case where there are further grounds for suspicion would that information be forwarded to the RCMP.

In a sense, I believe it protects citizens from having information go directly to the RCMP. Even though I have confidence in the RCMP, I personally would feel that if frivolous information were being reported to the centre and there was no other corroborative information, then that is where it would end. It would not go further. In any regime, there are pluses and minuses. I feel that is a pretty compelling advantage.

**Mr. Lalonde:** Mr. Cohen has given a very good explanation as to why it was advantageous to have this function set up in a separate agency and at arm's length from law enforcement. I will not go over that territory but will say simply that there are very good Charter reasons why that is so.

We have also indicated to the committee that, even if you set aside Charter concerns and personal privacy concerns, the cost savings of merging that activity within another agency would be minimal.

**Senator Tkachuk:** The letter was sent to the chairman from Mr. Peterson; do you know whether he would be willing to make changes in the letter?

We have some additional concerns. We appreciate the fact that he is willing to make amendments so quickly. I, along with those on this side, do not understand why the changes cannot be made now, but let us put that aside for a moment.

Senator Kelleher has concerns under clauses 63 and 64 on client-solicitor privilege, under clause 85 under access to information, and also about the review process of the bill. We have tried to raise these points with the witnesses during our meetings. Do you know if Mr. Peterson would be willing to add that as part of the process, or is this it?

**Mr. Cullen:** Minister Peterson has attempted to respond in a positive, concrete and constructive way to the concerns raised by senators and other witnesses who came to this body. At this point, I do not think he would be in a position to expand further on this letter.

**Senator Tkachuk:** Did this letter come about because the minister and his officials were listening to the witnesses and they said, "Oh, these are the items"? Or was there a whole list of items from which he decided?

These were not the only concerns raised. Many concerns were raised, some of which I have indicated and some of which we

agit en quelque sorte comme un filtre. Cela répond à certaines préoccupations qui ont été soulevées par vous et par d'autres relativement au fait que l'information qui fait l'objet d'un rapport ne devrait pas nécessairement déclencher des soupçons. Il y a enregistrement de données qui sont confrontées avec d'autres données corroborantes, et ce n'est que lorsqu'il y a d'autres raisons de soupçonner des opérations douteuses que l'information est envoyée à la GRC.

En un sens, je crois que cela protège les citoyens contre la possibilité que l'information soit envoyée directement à la GRC. Même si j'ai confiance à la GRC, personnellement je pense que si des renseignements non pertinents étaient signalés à l'organisme et qu'il n'y avait aucune autre information corroborante, l'information n'irait pas plus loin. Tout régime comporte ses avantages et ses désavantages. J'estime qu'il s'agit là d'un avantage assez convaincant.

**M. Lalonde:** M. Cohen nous a donné une très bonne explication de la raison pour laquelle il était avantageux que cette fonction relève d'un organisme distinct et indépendant des services d'application de la loi. Je ne vais pas répéter cette explication mais je dirai tout simplement qu'il y a de très bonnes raisons aux termes de la Charte.

Nous avons par ailleurs dit au comité que même sans tenir compte des préoccupations relatives à la Charte et à la protection des renseignements personnels, très peu d'économies seraient réalisées en confiant cette fonction à un autre organisme.

**Le sénateur Tkachuk:** M. Peterson a envoyé la lettre au président du comité; savez-vous s'il serait prêt à apporter des changements à la lettre?

Nous avons d'autres préoccupations. Nous comprenons qu'il est prêt à apporter des modifications rapidement. Personnellement, tout comme mes collègues de ce côté-ci de la table, je ne comprends pas pourquoi les changements ne peuvent être apportés maintenant, mais laissons cette question de côté pour un instant.

Le sénateur Kelleher a certaines préoccupations concernant le secret professionnel de l'avocat aux termes des articles 63 et 64, et concernant l'accès à l'information aux termes de l'article 85, mais également relativement au processus d'examen du projet de loi. Nous avons tenté de soulever ces questions avec les témoins au cours de nos séances. Savez-vous si M. Peterson serait prêt à ajouter cela au processus?

**M. Cullen:** Le ministre Peterson a tenté de répondre d'une façon positive, concrète et constructive aux préoccupations soulevées par les sénateurs et les autres témoins qui ont comparu devant votre comité. À ce moment-ci, je ne crois pas qu'il serait en mesure d'ajouter quoi que ce soit à sa lettre.

**Le sénateur Tkachuk:** Cette lettre a-t-elle été rédigée parce que le ministre et ses hauts fonctionnaires écoutaient les témoins et se sont dit: «Oh, ce sont les questions»? Ou a-t-il choisi à partir de toute une liste de questions?

Ce ne sont pas les seules préoccupations qui ont été exprimées. Bon nombre de préoccupations ont été soulevées, dont certaines

explored previously during these meetings. Those were larger matters than the ones addressed here by the minister.

**The Chairman:** I hear where you are going and obviously you are free to go wherever you like, but my understanding was that you folks would not accept a letter of any kind. That is why we worked out a letter that was acceptable to us to show to you. You had told me that nothing less than regular amendments would do and that letters were not acceptable. You are catching me unaware here.

**Senator Tkachuk:** There are two issues here. You had asked whether we would accept a letter. Of course, over the last seven years while I have been here, there have been many letters and nothing has ever happened.

**The Chairman:** I am not disagreeing with you. I am not suggesting you should accept it.

**Senator Tkachuk:** I am just saying that this letter caught us by surprise because it is unique. This letter promised, at the earliest possible time, to entertain and pass amendments in the other place. We do not get those kinds of letters. That is the letter I was talking about.

**The Chairman:** Would you reconsider your position? Would you accept a letter?

**Senator Tkachuk:** We would like to caucus for a minute, but our view would likely be that we would entertain the acceptance of this letter. That is why I am asking whether it is possible to have a couple of extra items included to cover the concerns that arose on this side. Some of the concerns on your side have been addressed here.

**The Chairman:** I wish you had told me that a couple of days ago, because we could have tried to work things out.

**Senator Oliver:** This is not the minister's letter? It is your letter that you wrote up?

**The Chairman:** Senator Oliver, I find that a very inappropriate and silly remark. It is not the letter that we wrote. It is the letter we ended up accepting.

**Senator Oliver:** That is not what you said earlier. The transcript will show what you said, senator, with all due respect. You do not have to shout at me.

**Senator Tkachuk:** While they talk, may we speak, Mr. Cullen?

**Mr. Cullen:** I should like to say that Minister Peterson is aware. He has been following, through staff and personally, the deliberations of this committee and the House of Commons committee. He is aware of the range of issues and concerns. At this point in time, these are the four issues that he is prepared to address in a letter. That is basically his position. He is aware of other concerns but, at this point, this is the extent to which he is prepared to respond.

que j'ai mentionnées et d'autres que nous avons examinées précédemment au cours de nos audiences. Il s'agit de questions encore plus importantes que celles dont parle le ministre ici.

**Le président:** Je sais où vous voulez en venir et de toute évidence vous êtes libre de prendre la direction que vous voulez, mais je crois comprendre que de toute façon vous ne seriez pas prêt à accepter quelque lettre que ce soit. C'est pourquoi nous avons préparé une lettre qui était acceptable pour nous afin de vous la montrer. Vous m'avez dit que vous n'étiez prêt à accepter rien de moins que des amendements et qu'une lettre ne pouvait être acceptable. Vous me prenez au dépourvu ici.

**Le sénateur Tkachuk:** Il y a deux choses ici. Vous avez demandé si nous serions prêts à accepter une lettre. Naturellement, depuis les sept ans que je suis ici, il y a eu de nombreuses lettres et rien ne s'est jamais fait.

**Le président:** Je ne suis pas en désaccord avec vous. Je ne dis pas que vous devriez l'accepter.

**Le sénateur Tkachuk:** Je dis tout simplement que cette lettre nous a pris par surprise car elle est unique. La lettre promet que des amendements seront examinés et adoptés à l'autre endroit le plus tôt possible. Nous ne recevons pas habituellement ce genre de lettre. C'est la lettre dont je parlais.

**Le président:** Seriez-vous prêt à reconsidérer votre position? Accepteriez-vous une lettre?

**Le sénateur Tkachuk:** Nous aimerais nous réunir en caucus quelques minutes, mais notre point de vue sera sans doute que nous pourrions envisager d'accepter cette lettre. C'est pourquoi je demandais si cette lettre pourrait inclure quelques autres questions pour répondre aux préoccupations qui ont été soulevées de notre côté. La lettre répond à certaines préoccupations qui ont été soulevées de votre côté.

**Le président:** J'aurais bien aimé que vous me disiez cela il y a quelques jours, car nous aurions pu tenter d'arranger les choses.

**Le sénateur Oliver:** Ce n'est pas la lettre du ministre? Est-ce une lettre que vous avez rédigée?

**Le président:** Sénateur Oliver, je trouve cette observation très déplacée et absurde. Ce n'est pas une lettre que nous avons rédigée. C'est la lettre que nous avons fini par accepter.

**Le sénateur Oliver:** Ce n'est pas ce que vous avez dit tout à l'heure. Sauf tout le respect que je vous dois, la transcription montrera ce que vous avez dit, sénateur. Il n'est pas nécessaire de crier pour me parler.

**Le sénateur Tkachuk:** Pendant qu'ils discutent, pouvons-nous continuer, monsieur Cullen?

**M. Cullen:** Sachez que le ministre Peterson est au courant. Ses collaborateurs le tiennent au courant et il a personnellement suivi les délibérations de votre comité et du comité de la Chambre des communes. Il est au courant de toutes les questions et préoccupations. À ce moment-ci, il y a quatre préoccupations auxquelles il est prêt à répondre dans une lettre. Voilà essentiellement quelle est sa position. Il est au courant des autres préoccupations mais à ce moment-ci, c'est tout ce qu'il est prêt à faire.

**Senator Tkachuk:** I want to make it clear and it is on record that when I was asked about a letter, what came to mind immediately was the usual letter received from a minister saying that certain things will be done, but nothing ever gets done. I have an example here regarding Bill C-78. Meetings were supposed to take place. A new minister came in and refused to hold the meetings. Nothing ever happened.

When this letter hit our desks, it was quite interesting because of the undertaking here to introduce amendments. We were quite pleasantly surprised. We want to know whether there is any chance that Minister Peterson could appear so that we could request the inclusion of a couple of items also.

We support the substance and the principle of the bill. We have some serious concerns that we want to see addressed, but we will be cooperative in dealing with this matter.

**The Chairman:** We should excuse the witness and discuss it. As far as I know, we must deal with it today.

**Senator Tkachuk:** We can do what we want, Chair.

**The Chairman:** Of course, you can.

**Senator Tkachuk:** You can, too.

**The Chairman:** I understand.

**Senator Oliver:** Some of the proposed amendments in the letter that was sent to Chairman Kolber are fundamental in nature. My question is this: If this bill were passed, is the minister prepared to hold up proclamation until such time as these amendments can be made?

**Mr. Cullen:** Honourable senators, I can say that we certainly could discuss delaying proclamation of certain clauses over the next little while.

**Senator Tkachuk:** Is that up to and including the time of the amendments, say December 31 of this year? That would give you time, if the amendments were done. Does that seem reasonable?

**Mr. Cullen:** Yes.

**Senator Tkachuk:** Which particular clauses?

**Mr. Cullen:** It depends. This is something new for me and I do not have the mandate to commit the minister to any particular clauses.

**The Chairman:** You cannot make that kind of an undertaking?

**Mr. Cullen:** No.

**Senator Tkachuk:** He just did.

**The Chairman:** Frankly, I do not know how he could do that.

**Senator Meighen:** He is a member of Parliament.

**Mr. Cullen:** Just for the record, Mr. Chairman, we would be prepared to consider delaying proclamation of certain clauses. That is all I can say. I am not the minister.

**Le sénateur Tkachuk:** Je veux que ce soit bien clair que lorsque j'ai parlé d'une lettre, ce qui m'est venu immédiatement à l'esprit c'est la lettre habituelle que l'on reçoit d'un ministre disant que certaines choses seront faites, mais rien ne se fait jamais. J'ai un exemple ici au sujet du projet de loi C-78. Des rencontres devaient avoir lieu. Un nouveau ministre a été nommé et il a refusé de tenir ces rencontres. Rien ne s'est produit.

Lorsque nous avons reçu cette lettre, nous l'avons trouvée très intéressante car on s'y engageait à présenter des amendements. Nous avons été très agréablement surpris. Nous voulions savoir s'il y a des chances que le ministre Peterson puisse comparaître afin que nous lui demandions d'inclure quelques autres questions.

Nous appuyons le fond et le principe du projet de loi. Nous avons d'importantes réserves que nous aimerions voir régler, mais nous ferons preuve de coopération dans ce dossier.

**Le président:** Nous devrions libérer le témoin et en parler. Je dirais que nous devons régler cette affaire aujourd'hui.

**Le sénateur Tkachuk:** À nous de décider, monsieur le président.

**Le président:** C'est sûr que vous pouvez décider.

**Le sénateur Tkachuk:** Vous aussi.

**Le président:** Je comprends.

**Le sénateur Oliver:** Certains des amendements proposés dans la lettre qui a été envoyée au président Kolber sont tout à fait fondamentaux. Ma question est la suivante: si le projet de loi est adopté, le ministre serait-il prêt à attendre que les amendements soient apportés avant de promulguer la loi?

**M. Cullen:** Honorable sénateurs, je peux dire que nous pourrions certainement discuter du report de la proclamation de certains articles pour un certain temps.

**Le sénateur Tkachuk:** Serait-ce jusqu'au moment de l'adoption des amendements, disons jusqu'au 31 décembre prochain? Cela vous donnerait le temps, si les amendements étaient adoptés. Cela semble-t-il raisonnable?

**M. Cullen:** Oui.

**Le sénateur Tkachuk:** Quels articles en particulier?

**M. Cullen:** Cela dépend. C'est quelque chose de nouveau pour moi et je n'ai pas le mandat d'engager le ministre à l'égard d'articles en particulier.

**Le président:** Vous ne pouvez pas prendre ce genre d'engagement?

**M. Cullen:** Non.

**Le sénateur Tkachuk:** Il vient tout juste de le faire.

**Le président:** Franchement, je ne sais pas comment il pourrait faire cela.

**Le sénateur Meighen:** Il est député.

**M. Cullen:** Aux fins du compte rendu, monsieur le président, nous serions prêts à envisager de reporter la proclamation de certains articles. C'est tout ce que je peux dire. Je ne suis pas le ministre.

**Senator Tkachuk:** Could we have that answer by, say, Wednesday of next week?

**Senator Meighen:** That would be quite a good compromise when you think of it. We have done that with the bankruptcy bill and with some other money bills.

**Senator Tkachuk:** Mr. Cullen seems to be open to that discussion. It is good that we knew this before our discussion took place.

**Mr. Cullen:** To elaborate, it is something that could be discussed.

**Senator Tkachuk:** We understand.

**Mr. Cullen:** We would like to see the legislation.

**Senator Tkachuk:** We understand that, too.

**The Chairman:** I thank the witnesses for their time today.

**Senator Tkachuk:** Mr. Chairman, could we have five minutes to caucus by ourselves on this letter?

**The Chairman:** We can take a recess, of course. However, we will proceed to clause-by-clause consideration when we return.

**Senator Tkachuk:** If we do that, then there is no use talking about anything — no letter, no nothing.

**The Chairman:** The letter will be appended to the report.

**Senator Tkachuk:** With no possibility that some of our concerns would be included in the letter?

**Mr. Cullen:** Mr. Chairman, I think I said clearly that Minister Peterson is not prepared to go beyond the letter at this point.

**Senator Tkachuk:** You made that commitment for him. At the same time you said other things.

**Mr. Cullen:** I happen to know, because I have discussed that particular matter with him.

**Senator Tkachuk:** Would you be willing to take up the matter with him about holding up particular clauses?

**Mr. Cullen:** If the bill is passed, we could consider delaying proclamation of certain clauses. We could have a look at it. That is what I committed to.

**Senator Tkachuk:** Would it be possible that you could have that decision to us by next Tuesday or Wednesday and then we could do clause-by-clause consideration knowing that that was going to happen?

**Mr. Cullen:** I do not think that is possible. It is a matter that could be considered in discussions over the summer, but not before then.

**Senator Tkachuk:** It seems very strange that concerns of the government members were met, but when our concerns come up, short shrift is given.

**Senator Kroft:** That is not fair at all.

**Le sénateur Tkachuk:** Pourrions-nous obtenir une réponse d'ici mercredi prochain?

**Le sénateur Meighen:** Au fond, ce serait un bon compromis. Nous avons fait cela avec le projet de loi sur la faillite et d'autres projets de loi de finance.

**Le sénateur Tkachuk:** M. Cullen semble être ouvert à cette idée. C'est une bonne chose que nous l'ayons su avant notre discussion.

**M. Cullen:** C'est quelque chose dont on pourrait parler.

**Le sénateur Tkachuk:** Nous comprenons.

**M. Cullen:** Nous aimerions voir la législation.

**Le sénateur Tkachuk:** Nous comprenons cela également.

**Le président:** Je remercie les témoins pour le temps qu'ils nous ont accordé aujourd'hui.

**Le sénateur Tkachuk:** Monsieur le président, pourrions-nous avoir cinq minutes pour nous réunir entre nous au sujet de cette lettre?

**Le président:** Nous pouvons faire une pause, naturellement. À notre retour, nous procéderons cependant à l'examen article par article.

**Le sénateur Tkachuk:** Si nous procérons ainsi, alors il ne sert à rien de parler de quoi que ce soit: pas de lettre, rien.

**Le président:** La lettre sera annexée au rapport.

**Le sénateur Tkachuk:** Sans aucune possibilité que nos préoccupations soient formulées dans la lettre?

**M. Cullen:** Monsieur le président, je pense avoir dit clairement que le ministre Peterson n'est pas disposé à aller plus loin que la lettre pour le moment.

**Le sénateur Tkachuk:** Vous avez pris cet engagement en son nom. Vous avez également fait d'autres déclarations.

**M. Cullen:** Je suis au courant, parce que j'en ai discuté avec lui.

**Le sénateur Tkachuk:** Seriez-vous disposé à discuter avec lui de la possibilité de suspendre certains articles?

**M. Cullen:** Si le projet de loi est adopté, nous pourrions envisager de retarder la proclamation de certaines dispositions. Nous pourrions examiner la question. C'est à cela que je me suis engagé.

**Le sénateur Tkachuk:** Vous serait-il possible de nous faire part de cette décision d'ici mardi ou mercredi, ce qui nous permettrait alors de procéder à l'étude article par article en sachant que l'on procédera ainsi.

**M. Cullen:** Je ne pense pas que ce soit possible. C'est une question qui pourrait faire l'objet de discussions pendant l'été, mais pas avant.

**Le sénateur Tkachuk:** Il semble très étrange que l'on ait donné suite aux préoccupations des membres du gouvernement, tandis que lorsque les nôtres sont soulevées, on les balaye du revers de la main.

**Le sénateur Kroft:** Ce n'est pas juste du tout.

**Senator Tkachuk:** Senator Kroft, tell me what is fair.

**Senator Kroft:** That is not accurate.

**Senator Tkachuk:** Tell me what is accurate, then.

**Senator Kroft:** The amendment about the Privacy Commissioner was an amendment expressed from all sides of this table. Those issues were expressed as concerns generally around the table. They are not identified one way or the other.

**Senator Tkachuk:** We have a number of amendments.

**Senator Kroft:** Was that issue not a concern of yours?

**Senator Tkachuk:** Of course.

**Senator Kroft:** How can you say your interests are not expressed in the letter?

**Senator Meighen:** Other concerns are not.

**Senator Tkachuk:** I said concerns that we had, Senator Kroft.

Is it possible to have a recess?

**Senator Grafstein:** Mr. Chairman, could I have one or two minutes to comment on this? I did not mean to speak, but Mr. Cullen is gone and one of the reasons I am interested in this bill is that I am vice-chairman of the economic committee of the OSCE. To deal with international money laundering was a major initiative by the OSCE, which Canada supported. Mr. Cullen led in making sure that that was an issue. Quite frankly, the evidence we heard at the international meetings is that this is an epidemic issue and the sooner we can close whatever doors we can, the better.

I have come here to satisfy myself on the privacy questions and I received good satisfaction. The key is to get things going as quickly as possible, not to delay. The fastest it can be proclaimed, even the three quarters of bill that is satisfactory, the better it is for the interests of Canada. We have an international reputation that can be enhanced by this bill. I say that not as a member of the committee but as a representative of the OSCE and a vice-chairman of the economic committee, which puts this at a key international priority.

**The Chairman:** We will recess for five minutes.

The committee recessed.

Upon resuming,

**The Chairman:** Honourable senators, we appear to have reached a compromise. We will report the bill as drawn with the letter attached. We will also put wording in the report indicating that both sides are suggesting that three more amendments are necessary. We are suggesting them. We cannot bind anyone. The

**Le sénateur Tkachuk:** Sénateur Kroft, dites-moi donc ce qui est juste.

**Le sénateur Kroft:** Ce n'est pas exact.

**Le sénateur Tkachuk:** Dites-moi alors ce qui est exact.

**Le sénateur Kroft:** L'amendement au sujet du commissaire à la protection de la vie privée émanait de tous les membres du comité, de tous les partis. C'était des préoccupations qui avaient été exprimées par l'ensemble des membres du comité. On ne dit pas qu'elles proviennent de tel ou tel groupe.

**Le sénateur Tkachuk:** Mais nous avons plusieurs amendements à proposer.

**Le sénateur Kroft:** Cette question ne vous préoccupait-elle pas?

**Le sénateur Tkachuk:** Si.

**Le sénateur Kroft:** Comment pouvez-vous dire que vos intérêts ne sont pas exprimés dans la lettre?

**Le sénateur Meighen:** Nous avons d'autres préoccupations qui ne le sont pas.

**Le sénateur Tkachuk:** J'ai parlé de certaines préoccupations que nous avions, sénateur Kroft.

Est-il possible d'avoir une suspension de délibérations?

**Le sénateur Grafstein:** Monsieur le président, pourra-t-on m'accorder une ou deux minutes pour commenter cela? Je n'avais pas l'intention de prendre la parole, mais M. Cullen est parti et l'une des raisons pour lesquelles je m'intéresse à ce projet de loi, c'est que je suis vice-président du comité économique de l'OSCE. La lutte contre le blanchiment international de l'argent a été l'une des grandes initiatives de l'OSCE, que le Canada a appuyée. M. Cullen a été un chef de file, il a veillé à ce que la question soit au premier plan. C'est bien simple, les témoignages que nous avons entendus dans des rencontres internationales montrent que c'est une véritable épidémie et que plus tôt nous interviendrons pour colmater les brèches, mieux ce sera.

Je suis venu ici pour être rassuré au sujet de la protection de la vie privée et j'ai reçu satisfaction. La clé, c'est de lancer le mouvement le plus rapidement possible, sans attendre. Plus tôt cette mesure pourra être proclamée, ne serait-ce que les trois quarts du projet de loi qui sont satisfaisants, mieux ce sera pour le Canada. Nous avons une réputation internationale que ce projet de loi peut renforcer. Je dis cela non pas en tant que membre du comité, mais à titre de représentant de l'OSCE et de vice-président du comité économique, qui considère cette mesure comme une priorité internationale.

**Le président:** Nous allons suspendre la séance pendant cinq minutes.

(La séance est suspendue.)

(Reprise de la séance.)

**Le président:** Honorable sénateurs, il semble que l'on ait dégagé un compromis. Nous allons faire rapport du projet de loi tel que rédigé, avec la lettre en pièce jointe. Nous préciserons par ailleurs dans le rapport que, de part et d'autre, il a été suggéré que trois autres amendements sont nécessaires. Nous en faisons la

amendments are things that you guys have drawn up. We will go along with them, and they will be in the report.

**Senator Kroft:** We will say "generally as expressed." We are not trying to tie it down to specific wording.

**Senator Meighen:** The three areas are solicitor-client privilege, regulations, and the review in three years instead of five.

**The Chairman:** Now that it is on the record, does everyone agree?

**Senator Tkachuk:** I have copies of those. You will have to draw them in the proper form.

**The Chairman:** We are making the request that these be considered seriously.

**Senator Kroft:** We want to make it clear that the committee collectively recommends those items.

**The Chairman:** We recommend that these changes be added.

**Senator Meighen:** Generally as expressed.

**Senator Tkachuk:** We have our amendments, and you can draw the wording.

**The Chairman:** Do the witnesses have a problem with this?

**Senator Tkachuk:** We understand it is not exactly the wording of the amendment, but all we have is the amendment, so those observations must be drawn.

**The Chairman:** Would you make the motion?

**Senator Kroft:** I move that the committee complete clause-by-clause consideration of Bill C-22. Must the reference to the letter be included? I would include in the motion that the bill stands unamended but accompanied by the letter from the minister, together with observations agreed upon by the committee.

**The Chairman:** By the entire committee.

**Senator Kroft:** By the entire committee on an additional three subjects.

**Senator Meighen:** As generally set forth.

**Senator Kroft:** As generally set forth. The report that we have agreed on is that the act goes unamended accompanied by the letter. The letter is a commitment by the government, so it is the bill plus the letter.

**The Chairman:** There are three recommendations.

**Senator Meighen:** The committee recommends, in addition to the minister's letter, three further recommended amendments to the act.

**Senator Oliver:** What about proclamation?

**The Chairman:** We cannot get into that.

proposition. Nous ne pouvons lier personne. Les amendements ont été rédigés par vous autres. Nous allons les appuyer et le texte en sera inscrit au rapport.

**Le sénateur Kroft:** Nous dirons: «approximativement selon la formulation proposée.» Nous n'essayons pas d'imposer un libellé précis.

**Le sénateur Meighen:** Les trois domaines en question sont le caractère confidentiel des échanges entre l'avocat et le client, le règlement et l'examen dans trois ans au lieu de cinq.

**Le président:** Maintenant que tout est officiel, est-ce que tout le monde est d'accord?

**Le sénateur Tkachuk:** J'en ai des copies. Il faudra les rédiger dans les formes.

**Le président:** Nous formulons la demande que ces amendements soient sérieusement envisagés.

**Le sénateur Kroft:** Nous voulons qu'il soit clair que ces recommandations sont faites par le comité, collectivement.

**Le président:** Nous recommandons de faire ces ajouts.

**Le sénateur Meighen:** Approximativement selon la formulation proposée.

**Le sénateur Tkachuk:** Nous proposons la teneur de nos amendements et vous pouvez déterminer le libellé.

**Le président:** Les témoins ont-ils des objections à cela?

**Le sénateur Tkachuk:** Nous savons que la formulation n'est définitive, mais tout ce que nous avons, c'est la teneur de l'amendement, et il faut donc faire ces précisions.

**Le président:** Voulez-vous proposer la motion?

**Le sénateur Kroft:** Je propose que le comité termine l'étude article par article du projet de loi C-22. Faut-il mentionner la lettre? J'ajoute donc dans la motion que le projet de loi est renvoyé sans amendement, mais qu'il accompagné de la lettre du ministre, ainsi que d'observations sur lesquelles le comité s'est entendu.

**Le président:** Le comité au complet.

**Le sénateur Kroft:** Le comité au complet s'est entendu sur trois questions additionnelles.

**Le sénateur Meighen:** Approximativement selon la formulation proposée.

**Le sénateur Kroft:** Voilà. Nous sommes convenus de dire dans le rapport que le projet de loi est renvoyé sans amendement, mais qu'il est accompagné par la lettre. La lettre est un engagement pris par le gouvernement; nous avons donc le projet de loi plus la lettre.

**Le président:** Et puis, il y a trois recommandations.

**Le sénateur Meighen:** Le comité recommande, en plus de la lettre du ministre, trois autres modifications à la loi.

**Le sénateur Oliver:** Et la proclamation?

**Le président:** Nous ne pouvons pas aborder cela.

**Senator Kroft:** The question has been raised, but with the letter plus these additional amendments, we know we are trying to strike a balance here. We could go through a great deal looking for perfection, but in fact we have a bill with which we are all comfortable.

**Senator Meighen:** He is committed to considering it. If he does not want to do it, he will not.

**Senator Fitzpatrick:** He said he would take the proclamation back for consideration and advice.

**The Chairman:** All those in favour of the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Thank you, senators.

The committee adjourned.

**Le sénateur Kroft:** La question a été soulevée, mais avec la lettre plus ces autres amendements, nous savons que nous essayons d'établir un juste équilibre. Nous pourrions poursuivre longtemps à la recherche de la perfection, mais il n'en demeure pas moins que nous sommes en présence d'un projet de loi qui nous semble acceptable à nous tous.

**Le sénateur Meighen:** Il s'est engagé à envisager la chose. S'il ne veut pas le faire, il ne le fera pas.

**Le sénateur Fitzpatrick:** Il a dit qu'il réfléchirait à la question de la proclamation et qu'il demanderait conseil à ce sujet.

**Le président:** Ceux qui sont en faveur de la motion?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. Merci, sénateurs.

La séance est levée.



5900 B/C-22, 16 "1"

International Comparisons of Anti-Money Laundering Regimes

ANTI-MONEY LAUNDERING AUTHORITY	CANADA (FINTRAC)	AUSTRALIA (AUSTRAC)	USA (FINCEN)	U.K. (NCIS)	NETHERLANDS (MOT)	BELGIUM (C.T.I.F.)	FRANCE (TRACFIN)	JAPAN (FIU)
<b>Date of Establishment</b>	1989	April 1990	April 1992	1994	January 1993	1991	February 2000	
<b>Accountability Structure</b>	Independent agency reporting to the Minister of Finance, arm's length from police	Independent agency reporting to the Attorney General	Part of the Treasury Department	Part of the National Criminal Intelligence Service (an independent agency) reporting to the Home Office	Independent agency reporting to the Minister of Justice, arm's length from police	Independent agency reporting to the Ministers of Finance and Justice, arm's length from police	Independent agency reporting to the Treasury Department, arm's length from police	Part of Financial Supervisory Authority, arm's length from police
<b>Scope of legislation (Entities covered)</b>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Financial Institutions (Banks, Savings and Credit Unions, Trust Co.)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Foreign Exchange/Money Services	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Businesses	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Life Insurance Companies	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Securities Dealers	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Casinos			*					
Credit Card Companies	✓	✓	*					
Accountants and Lawyers						✓ (Accountants and Notaries)	✓ (Notaries)	
<b>Reporting Requirements</b>								
Suspicious Activity Reports (SAR)	✓ <sup>1</sup>	✓ <sup>1</sup>	✓ <sup>1</sup>	✓ <sup>1</sup>	✓ <sup>1</sup>	✓ <sup>1</sup>	✓ <sup>1</sup>	✓ <sup>1</sup>
Large Cash Transactions (CTR)		✓ <sup>1</sup>	✓ <sup>1</sup>	✓ <sup>1</sup>	✓ <sup>1</sup>	✓ <sup>1</sup>	✓ <sup>1</sup>	✓ <sup>1</sup>
Cross-border Currency Reporting (CBCR)	✓ <sup>1</sup>					✓ <sup>1</sup>	✓ <sup>1</sup>	✓ <sup>1</sup>
<b>Analysis and Disclosure</b>								
Electronic Reporting	✓	✓	✓	✓ (60%)	✓	✓	✓	
Direct Database Access by Law Enforcement								
Annual Volume of Reports Received <sup>2</sup>	16.5M (98/99)	16.5M (98/99)	±12.9M (99)	14,129 (1998) ±10,000	19,303 (1998) 4,678	1,835	7,995 (98/99) 453	1,600 (1999) 130
Annual Volume of Disclosures to police <sup>2</sup>								

\* Every trade or business, including lawyers and accountants must report to the IRS transactions involving the receipt of US\$10,000 in currency or monetary instruments. FINCEN has access to information contained in these reports for purposes related to its anti-money laundering mandate.

1. To be prescribed by Regulation. Proposed thresholds are \$10,000 for large cash transactions (CTR); \$15,000 for cross border currency reporting (CBCR).

2. Figures on volume were gathered from anti-money laundering authorities' annual reports and may not be complete.

NOTE: Although there is no central anti-money laundering authority in Germany, institutions are legally required to report to 12 Landers (provincial police entities). As such, there are 12 anti-money laundering authorities in the country. Italy complies with the 40 recommendations of the Financial Action Task Force, including the mandatory reporting of suspicious transactions. Italy's anti-money laundering authority is part of the central bank. It reports to the Minister of the Treasury and at arm's length from the police.

Régimes de lutte contre le blanchiment de fonds

5900 BI/C-22, 16°1"

ORGANISME CHARGÉ DE LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE FONDS	CANADA (FINTRAC)	AUSTRALIE (AUSTRAC)	ÉTATS-UNIS (FINCEN)	ROYAUME-UNI (NCIS)	PAYS-BAS (MOT)	BELGIQUE (C.T.I.F.)	FRANCE (TRACFIN)	JAPOON (FIU)
Date de création	1959	Avril 1990	Avril 1992	1994	Janvier 1993	1991	Février 2000	
Structure de reddition de compte	Organisme indépendant relevant du Solliciteur général	Fait partie du département du Trésor	Fait partie du service national du renseignement, criminel (organisme indépendant), relevant du Home Office	Organisme indépendant relevant du ministre de la Justice, aucun lien de dépendance avec les corps policiers	Organisme indépendant relevant du ministère des Finances et de la Justice, aucun lien de dépendance avec les corps policiers	Organisme indépendant relevant du ministère des Finances et de la Justice, aucun lien de dépendance avec les corps policiers	Organisme indépendant relevant du ministère des Finances et de la Justice, aucun lien de dépendance avec les corps policiers	Fait partie de l'Autorité de surveillance financière, aucun lien de dépendance avec les corps policiers
Portée de la législation (Organismes visés)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Institutions financières (Banques, caisse d'épargne et de crédit, sociétés de fiducie)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Entreprises de changes et de services monétaires	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sociétés d'assurance-vie	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Négociants en valeurs mobilières	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Casinos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sociétés de carte de crédit	✓	*	*	✓	✓	✓	✓	✓
Comptables et avocats	✓					✓ (Comptables et notaires)		
Exigences en matière de rapport								
Rapports sur les activités douantes (RAD)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Opérations en espèces de grande valeur (OEGV)	✓ ✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓ ✓
Rapport sur les devises transfrontalières (RDT)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Analyses et communication								
Rapports électroniques	✓	✓	✓	✓ (60 %)	✓	✓	✓	
Accès direct aux bases de données par les forces de l'ordre	✓	✓	✓	✓			✓ des casinots seulement	
Nombre annuel de rapports reçus 2	+6,5M (98,99)	±12,9M (99)	14 129 (1998)	19 303 (1998)	7 995 (98,99)	1 600 (1999)		
Nombre annuel de communications aux corps policiers 2	±10 000	4 678	1 855	453	453	130	S.O.	S.O.

\* Chaque profession ou entreprise y compris les avocats et les comptables, doit faire rapport à l'IRS au sujet des opérations se traduisant par la réception de 10 000 \$ US en devises ou en instruments monétaires. FINTRAC a accès aux renseignements figurant dans ces rapports à des fins liées à son mandat de lutte contre le blanchiment de fonds.

1.

Établi par voix de réglement.

Les seuls proposés sont :

10 000 \$ pour les opérations en espèces de grande valeur (OFGV); 15 000 \$ pour les rapports en devises transférables (RDT).

Les données concernant le nombre de communications proviennent des rapports annuels des autorités de lutte contre le blanchiment de fonds et peuvent ne pas être exhaustives.

2. Note que l'Altérange ne compte aucun organisme central de lutte contre le blanchiment de fonds, les institutions sont tenues, en vertu de la loi, de faire rapport aux 12 organismes de lutte contre le blanchiment de fonds. L'organisme italiano chargé de la lutte contre le blanchiment de fonds fait partie du groupe central. Il réfère au ministre du trésor et a entretien avec les corps policiers.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

## APPEARING—COMPARAÎT

Mr. Roy Cullen, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Finance.

M. Roy Cullen, député, secrétaire parlementaire du ministre des Finances.

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Department of Finance:*

Mr. Charlie Seeto, Director, Financial Sector Policy Branch;

Mr. Richard Lalonde, Chief, Financial Crimes Section, Financial Sector Policy Branch;

Mr. Yvon Carrière, Legislative Senior Counsel, General Legal Services; and

Mr. Horst Intscher, Executive Director, Transition Team — Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada.

### *From the Department of Justice:*

Mr. Stanley Cohen, Senior Legal Counsel, Human Rights Law Section.

### *Du ministère des Finances:*

M. Charles Seeto, directeur, Direction de la politique du secteur financier;

M. Richard Lalonde, chef, Section des crimes financiers, Direction de la politique du secteur financier;

M. Yvon Carrière, avocat-conseil législatif, Services juridiques généraux; et

M. Horst Intscher, directeur exécutif, Équipe de transition — Centre d'analyse des opérations et déclarations financières et des rapports.

### *Du ministère de la Justice:*

M. Stanley Cohen, avocat-conseil principal, Section des droits de la personne.



Second Session  
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chair:*  
The Honourable E. LEO KOLBER

Wednesday, June 21, 2000  
Thursday, June 22, 2000

### Issue No. 17

#### **First and second meetings on:**

Bill C-25, An Act to amend the Income Tax Act,  
the Excise Tax Act and  
the Budget Implementation Act, 1999  
and

#### **Sixth meeting on:**

Bill S-19, An Act to amend the Canada Business  
Corporations Act and the Canada Cooperatives Act  
and to amend other Acts in consequence

#### APPEARING:

The Honourable Roy Cullen, M.P.,  
Parliamentary Secretary to the Minister of Finance

#### INCLUDING:

THE SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-25)

#### WITNESSES:

*(See back cover)*

AUG 18 2000

36333-36335

Deuxième session de la  
trente-sixième législature, 1999-2000

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable E. LEO KOLBER

Le mercredi 21 juin 2000  
Le jeudi 22 juin 2000

### Fascicule n° 17

#### **Première et deuxième réunions concernant:**

Le projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi de l'impôt  
sur le revenu, la Loi sur la taxe d'accise et  
la Loi d'exécution du budget de 1999  
et

#### **Sixième réunion concernant:**

Le projet de loi S-19, Loi modifiant la Loi canadienne  
sur les sociétés par actions et la Loi canadienne sur les  
coopératives ainsi que d'autres lois en conséquence

#### COMPARAÎT:

L'honorable Roy Cullen, député,  
secrétaire parlementaire du ministre des Finances

#### Y COMPRIS:

LE SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(le projet de loi C-25)

#### TÉMOINS:

*(Voir à l'endos)*

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable E. Leo Kolber, *Chair*

The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Angus	Kroft
* Boudreau, P.C. (or Hays)	* Lynch-Staunton (or Kinsella)
Fitzpatrick	Meighen
Furey	Oliver
Hervieux-Payette, P.C.	Poulin
Kelleher, P.C.	Wiebe

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Change in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Meighen is substituted for that of the Honourable Senator Rossiter (*June 21, 2000*).

The name of the Honourable Senator Angus is substituted for that of the Honourable Senator DeWare (*June 21, 2000*).

The name of the Honourable Senator Cordy is substituted for that of the Honourable Senator Furey (*June 21, 2000*).

The name of the Honourable Senator Rossiter is substituted for that of the Honourable Senator Meighen (*June 22, 2000*).

The name of the Honourable Senator DeWare is substituted for that of the Honourable Senator Angus (*June 22, 2000*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable E. Leo Kolber

*Vice-président:* L'honorable David Tkachuk

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Kroft
* Boudreau, c.p. (ou Hays)	* Lynch-Staunton (ou Kinsella)
Fitzpatrick	Meighen
Furey	Oliver
Hervieux-Payette, c.p.	Poulin
Kelleher, c.p.	Wiebe

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Meighen est substitué à celui de l'honorable sénateur Rossiter (*le 21 juin 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Angus est substitué à celui de l'honorable sénateur DeWare (*le 21 juin 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Cordy est substitué à celui de l'honorable sénateur Furey (*le 21 juin 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Rossiter est substitué à celui de l'honorable sénateur Meighen (*le 22 juin 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur DeWare est substitué à celui de l'honorable sénateur Angus (*le 22 juin 2000*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, June 14, 2000:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Poulin, seconded by the Honourable Senator Mahovlich, for the second reading of Bill C-25, An Act to amend the Income Tax Act, the Excise Tax Act and the Budget Implementation Act, 1999.

After debate.

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Poulin, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RÉNVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 14 juin 2000:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Poulin, appuyée par l'honorable sénateur Mahovlich, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-25. Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur la taxe d'accise et la Loi d'exécution du budget de 1999.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Hays propose, appuyé par l'honorable sénateur Poulin, que le projet de loi soit renvoyé au comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, June 21, 2000

(27)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 3:45 p.m. in Room 505, Victoria Building, the Chair, the Honourable E. Leo Kolber, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators DeWare, Furey, Hervieux-Payette, P.C., Kelleher, P.C., Kolber, Kroft, Oliver, Poulin, Rossiter, Tkachuk and Wiebe (11).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Alexandre Laurin, Research Officer.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

**APPEARING:**

Mr. Roy Cullen, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Finance.

**WITNESSES:**

*From the Certified General Accountants Association of Canada:*

Mr. Everett Colby, Colby & Associates and North American Forensic Accountants;

Mr. Mark Boudreau, Vice President, Public and Government Relations;

Ms Dawn McGeachy, Manager, Public Sector.

*From the Canadian Institute of Chartered Accountants:*

Mr. Roger Ashton, Member, CICA Taxation Committee;

Mr. Simon Chester, Legal Counsel.

*From the Canadian Tax Foundation:*

Mr. Robin MacKnight, Director;

Mr. Brian R. Carr.

*From the Department of Finance:*

Mr. Brian J. Ernewein, Director, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch;

Mr. Gérard Lalonde, Senior Chief, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch;

Mr. Robert D. Brown, Clifford Clark Visiting Economist.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 14, 2000, the committee proceeded to study Bill C-25, An Act to amend the Income Tax Act, the Excise Tax Act and the Budget Implementation Act, 1999.

Mr. Colby made an opening statement and then, along with other witnesses, answered questions.

Mr. Ashton made an opening statement and then, along with other witnesses, answered questions.

Mr. MacKnight made an opening statement and then answered questions.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 21 juin 2000

(27)

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 15 h 45, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable E. Leo Kolber (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs DeWare, Furey, Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Kolber, Kroft, Oliver, Poulin, Rossiter, Tkachuk et Wiebe (11).

*Également présent:* De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Alexandre Laurin, attaché de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

**COMPARAÎT:**

Mr. Roy Cullen, député, secrétaire parlementaire du ministre des Finances.

**TÉMOINS:**

*De l'Association des comptables généraux accrédités du Canada:*

Mr. Everett Colby, Colby & Associates and North American Forensic Accountants;

Mr. Mark Boudreau, vice-président, Relations publiques et gouvernementales;

Mme Dawn McGeachy, directrice, Secteur public.

*De l'Institut canadien des comptables agréés:*

Mr. Roger Ashton, membre, Comité sur la fiscalité de l'ICCA;

Mr. Simon Chester, conseiller juridique.

*De l'Association canadienne d'études fiscales:*

Mr. Robin MacKnight, directeur;

Mr. Brian R. Carr.

*Du ministère des Finances:*

Mr. Brian J. Ernewein, directeur, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt;

Mr. Gérard Lalonde, chef principal, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt;

Mr. Robert D. Brown, économiste invité de Clifford Clark.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 14 juin 2000, le comité entame son étude du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur la taxe d'accise et la Loi d'exécution du budget de 1999.

Mr. Colby fait une déclaration liminaire, puis, avec l'aide des autres témoins, répond aux questions.

Mr. Ashton fait une déclaration liminaire, puis, avec l'aide des autres témoins, répond aux questions.

Mr. MacKnight fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

Mr. Cullen made an opening statement and then, along with other witnesses, answered questions.

It was moved by the Honourable Senator Poulin. — That the committee begin clause by clause study of Bill C-25.

The question being put on the motion, it was agreed.

It was agreed. — That the title be postponed.

It was agreed. — That clauses 2 to 69 carry.

The question being put on clauses 70 to 72, the committee divided in the following manner:

YEAS: 5

NAYS: 5

Therefore, the vote being equal, the clauses were negated.

At 7:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

---

OTTAWA, Thursday, June 22, 2000

(28)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. in Room 505, Victoria Building, the Chair, the Honourable E. Leo Kolber, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Fitzpatrick, Furey, Hervieux-Payette, P.C., Kelleher, P.C., Kolber, Kroft, Meighen, Oliver, Poulin, Tkachuk and Wiebe (12).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Gerald Lafrenière, Research Officer, Law and Government Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

*WITNESSES:*

**For Bill S-19**

*From the Canadian Bar Association:*

Mr. John McIninch, Barrister and Solicitor, Torys;

Dr. Philip Anisman, Barrister and Solicitor;

Ms Tamra L. Thomson, Director, Legislation and Law Reform.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 14, 2000, the committee proceeded to study Bill C-25, An Act to amend the Income Tax Act, the Excise Tax Act and the Budget Implementation Act, 1999.

The Chair asked for leave to revert to consideration of clauses 70 to 72.

With leave, the committee reverted to consideration of clauses 70 to 72.

M. Cullen fait une déclaration liminaire, puis, avec l'aide des autres témoins, répond aux questions.

Il est proposé par l'honorable sénateur Poulin — Que le comité entame l'étude article par article du projet de loi C-25.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — Que l'étude du titre soit reportée.

Il est convenu — Que les articles 2 à 69 soient adoptés.

Le partage des voix lors du vote concernant les articles 70 à 72 est le suivant:

POUR: 5

CONTRE: 5

Les voix étant également partagées, les articles sont rejetés.

À 19 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

---

OTTAWA, le jeudi 22 juin 2000

(28)

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable E. Leo Kolber (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Fitzpatrick, Furey, Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Kolber, Kroft, Meighen, Oliver, Poulin, Tkachuk et Wiebe (12).

*Également présent:* De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Gerald Lafrenière, attaché de recherche, Division du droit et du gouvernement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*TÉMOINS:*

**Pour le projet de loi S-19**

*De l'Association du Barreau canadien:*

Mr. John McIninch, avocat, Torys;

Mr. Philip Anisman, avocat;

Mme Tamra L. Thomson, directrice, Législation et réforme du droit.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 14 juin, le comité étudie le projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur la taxe d'accise et la Loi d'exécution du budget de 1999.

Le président demande la permission de revenir à l'examen des articles 70 à 72.

Cette permission étant accordée, le comité revient à l'examen des articles 70 à 72.

It was agreed. — That clauses 70 to 72 carry.

It was agreed. — That clause 73 carry.

It was agreed. — That the title carry.

It was moved by the Honourable Senator Poulin, — That Bill C-25 be reported without amendment to the Senate.

The question being put on the motion, it was agreed on division.

At 11:05 a.m., pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 6, 2000, the committee proceeded to study Bill S-19, An Act to amend the Canada Business Corporations Act and the Canada Cooperatives Act and to amend other Acts in consequence. (*See Issue No. 10, April 13, 2000, for the full text of the Order of Reference.*)

Mr. McIninch made an opening statement and then, along with Dr. Anisman, answered questions.

It was agreed. — That a letter from the Canadian Bar Association be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings (see Appendix 5900 B1/S-19, 17 "I").

At 12:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du comité,*

Gary Levy

*Clerk of the Committee*

Il est convenu — Que les articles 70 à 72 soient adoptés.

Il est convenu — Que l'article 73 soit adopté.

Il est convenu — Que le titre soit adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Poulin — Qu'il soit fait rapport au Sénat du projet de loi C-25 sans amendements.

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

À 11 h 05, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 6 avril 2000, le comité étudie du projet de loi S-19, Loi modifiant la Loi canadienne sur les sociétés par actions et la Loi canadienne sur les coopératives ainsi que d'autres lois en conséquence. (Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 10 du 13 avril 2000.)

M. McIninch fait un exposé, puis répond aux questions avec M. Anisman.

Il est convenu — Que la lettre de l'Association du Barreau canadien soit annexée aux délibérations de la séance (voir annexe 5900 B1/S19, 17 «I»).

À midi, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursday, June 22, 2000

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

**SEVENTH REPORT**

Your Committee, to which was referred the Bill C-25, An Act to amend the Income Tax Act, the Excise Tax Act and the Budget Implementation Act, 1999, has examined the said bill in obedience to its Order of Reference dated Wednesday, June 14, 2000, and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 22 juin 2000

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

**SEPTIÈME RAPPORT**

Votre comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur la taxe d'accise et la Loi d'exécution du budget de 1999, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 14 juin 2000, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le président,***E. LEO KOLBER***Chair*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, June 21, 2000

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-25, to amend the Income Tax Act, the Excise Tax Act and the Budget Implementation Act, 1999, met this date at 3:45 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator E. Leo Kolber (Chairman) in the Chair.**

[*English*]

**The Chairman:** Today we are meeting on Bill C-25. Our first witnesses are from the Certified General Accountants Association of Canada. I believe Mr. Colby was before us recently. They have all been before us, actually. Please begin.

**Mr. Everett Colby, Colby & Associates and North American Forensic Accountants, Certified General Accountants Association of Canada:** Mr. Chairman. I am a certified fraud examiner and a certified general accountant. I practise accounting and forensic accounting in Toronto. With me today are Mr. Mark Boudreau and Ms Dawn McGeachy. I should like to thank you for having us appear before the committee today.

Before I detail our concerns, please allow me to put CGA-Canada activities and interests into perspective for you. The Certified General Accountants Association of Canada is a prominent and respected Canadian self-regulating professional body. We are responsible for the education, certification and professional development of over 60,000 certified general accountants and CGA students in every constituency in our country. Many of our members provide accounting, taxation and related services to individuals and businesses of all sizes, especially small and medium-sized businesses. Others occupy financial, administrative and policy positions in governments, financial institutions and not-for-profit organizations.

CGA-Canada is charged with ensuring that our members adhere to the highest standard of professional and ethical conduct. As you know, we also regularly appear before parliamentary committees to address public policy issues of concern to our membership and to provide our expertise to policy-makers whenever it is appropriate.

Our comments today apply only to the civil penalty provisions of Bill C-25. These proposed new penalties would be applied to a person who knowingly, or in circumstances amounting to culpable conduct, was involved in any manner in making or participating in making a false statement or omission. Let me state from the outset that our members are supportive of the government's need to root out tax fraud and evasion. Tax professionals who actually know of the deceitful nature of information provided by the taxpayer must face the consequences of that knowledge. However, we have very serious concerns about how this process will be applied and administered and the impact it might have on someone who did not intend to participate in such behaviour.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 21 juin 2000

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel on a renvoyé le projet de loi C-25. Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur la taxe d'accise et la Loi d'exécution du budget de 1999, se réunit aujourd'hui à 15 h 45 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur E. Leo Kolber (président)** occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Aujourd'hui, nous nous réunissons pour étudier le projet de loi C-25. Nos premiers témoins sont des représentants de l'Association des comptables généraux accrédités du Canada. Je crois que M. Colby a comparu récemment devant nous. De fait, tous ces témoins ont déjà comparu. Vous avez la parole.

**M. Everett Colby, Colby & Associates and North American Forensic Accountants, Association des comptables généraux accrédités du Canada:** Monsieur le président, je suis un expert breveté en matière de fraude et comptable général accrédité. Je pratique la comptabilité ordinaire et la comptabilité judiciaire à Toronto. Je suis accompagné aujourd'hui de M. Mark Boudreau et de Mme Dawn McGeachy. Je tiens à vous remercier de nous avoir permis de comparaître devant le comité aujourd'hui.

Avant de vous faire part de nos préoccupations, permettez-moi de vous présenter dans la perspective voulue les activités et les intérêts de CGA-Canada. L'Association des comptables généraux accrédités du Canada est un organisme professionnel éminemment respecté au Canada et c'est un organisme autoréglementé. Nous assurons la formation, l'accréditation et le perfectionnement professionnel de plus de 60 000 comptables généraux accrédités et étudiants dans l'ensemble du pays. Beaucoup de nos membres offrent des services comptables et fiscaux aux particuliers et aux entreprises de toutes tailles, notamment aux petites et moyennes entreprises. D'autres ont des responsabilités financières, administratives ou décisionnelles au sein de gouvernements, d'établissements financiers et d'organismes caritatifs.

CGA-Canada veille à ce que ses membres se conforment à des normes professionnelles et déontologiques très élevées. Comme vous le savez, nous prenons régulièrement la parole devant des comités parlementaires pour servir les intérêts du public en donnant notre avis sur des questions économiques et commerciales qui préoccupent nos membres et nous faisons profiter les décideurs de notre expertise quand cela convient.

Nos commentaires d'aujourd'hui concernent uniquement les dispositions du projet de loi C-25 relatives aux amendes administratives. Ces nouvelles amendes s'appliqueraient à une personne qui, scientement, ou dans des circonstances qui équivalent à une conduite coupable, a participé d'une façon quelconque à un énoncé faux ou à une omission. Mais d'abord je voudrais préciser que nos membres approuvent les efforts que le gouvernement déploie pour éradiquer la fraude et l'évasion fiscales. Les experts en fiscalité qui savent pertinemment que l'information fournie par un contribuable est trompeuse doivent assumer les conséquences de leur comportement. Ce qui nous préoccupe toutefois, c'est la façon dont le processus est appliqué et administré ainsi que

Knowledgeable professional accountants, such as CGAs, often catch a client's misstatements. CGAs also ensure the timely filing of returns, while at the same time advising on how to file honestly and ethically. It must be understood that professionally accepted practices do not require accountants to verify that the information provided by clients during tax engagements is correct and complete.

In Canada, tax advisors are already subject to criminal prosecution for intentionally advising or assisting clients in making false or deceptive statements in documents provided to the Canada Customs and Revenue Agency. We must question why the government feels that current sanctions against giving faulty advice are inadequate. We must also question why a person who is subjected to a new civil penalty can then still be criminally charged for the same act. These penalties are over and above the disciplinary sanctions that are applied by our own professional association.

While we recognize that officials have changed the term "gross negligence" to "culpable conduct" and that a test based on culpable conduct is more reasonable, this change has resulted in additional concerns. The term "indifference" in the proposed definition of culpable conduct is open-ended and needs its own definition to eliminate the basis of what would naturally be a very subjective determination. If professionals are to be held liable for indifference, then they should at least know what the term means in its legislative context.

Further amendments were made to the legislation by the House of Commons Standing Committee on Finance. Those amendments provided for a capped ceiling of \$100,000 when levying the penalty, and also provided exclusions for employees of companies. However, while we appreciate those amendments, we are of the view that a capped penalty of \$100,000 is still too high. The value is much higher than those that apply in other countries, such as in Britain, Australia or the United States.

Officials have also informed us that these provisions are intended to address extreme situations of false tax claims. Although we support that objective, CGAs are of the view that the rights of the taxpayer to receive independent advice and to legally minimize their taxes must be protected and that the process of applying the legislation may lead to abuse and thus the deterioration of professional relationships. If accountants have to focus on avoiding the risk of these proposed penalties, it will damage their professional relationships with their clients, as they will be forced to cross-examination clients on the accuracy of their information. In effect, accountants will become tax enforcers.

l'incidence qu'il pourrait avoir sur une personne dont l'intention n'était pas de participer à une déclaration trompeuse.

Dans l'exercice de sa profession, un expert-comptable, comme un CGA, se trouve souvent en présence d'une déclaration erronée commise par un client. Les CGA assurent également la production des déclarations fiscales dans les délais prévus, tout en donnant à leurs clients des conseils conformes à l'éthique quant à la façon de produire ces déclarations. Toutefois, les pratiques professionnelles généralement reconnues n'exigent pas qu'ils vérifient si l'information obtenue d'un client dans le cadre d'une mission de fiscalité est correcte et complète.

Au Canada, les conseillers fiscaux peuvent déjà faire l'objet de poursuites au criminel si, sciemment, ils aident leurs clients à faire des énoncés faux ou trompeurs dans les documents destinés à l'Agence des douanes et du revenu du Canada, ou s'ils les conseillent dans ce sens. Il est donc logique de se demander pourquoi le gouvernement juge inappropriées les sanctions visant actuellement la prestation de conseils fautifs. Nous nous demandons aussi pourquoi une personne qui peut se voir imposer une nouvelle amende administrative peut quand même faire l'objet d'accusations au criminel pour le même acte. Ces amendes viennent s'ajouter aux mesures disciplinaires imposées par l'organisme professionnel.

Nous reconnaissions que les fonctionnaires ont remplacé l'expression «faute lourde» par l'expression «conduite coupable» et que le critère de la conduite coupable est plus raisonnable, mais ce changement suscite de nouvelles préoccupations. Le terme «indifférence», qui figure dans la définition de l'expression «conduite coupable», est trop vague et mériterait qu'on le définisse afin d'éviter toute subjectivité dans son interprétation. Si des professionnels peuvent être accusés d'indifférence, ils devraient au moins savoir ce que ce terme signifie dans le contexte législatif.

Le comité permanent des Finances de la Chambre des communes a, par ailleurs, apporté des modifications fixant un plafond de 100 000 \$ pour la pénalité et excluant les employés d'une société. Certes, nous apprécions ces modifications, mais nous pensons que le plafond de la pénalité, qui est fixé à 100 000 \$, est excessif. Il est bien plus élevé que celui qui est appliqué dans d'autres pays, notamment la Grande-Bretagne, l'Australie et les États-Unis.

Les représentants du ministère ont précisé que l'intention des dispositions à l'étude est de régler les cas extrêmes où il y a déclaration fiscale fallacieuse. Bien que les CGA approuvent cet objectif, ils sont d'avis qu'il faudrait protéger le droit du contribuable d'obtenir des avis indépendants dans le but de réduire légalement ses impôts au minimum et craignent que l'application de la mesure ne puisse mener à des abus, au détriment des relations professionnelles. Nous craignons donc que la peur des pénalités actuellement à l'étude ne rende difficiles les relations professionnelles qui lient le client et son expert-comptable, ce dernier étant contraint de soumettre le premier à un interrogatoire en règle pour s'assurer de l'exactitude de l'information qu'il en a reçue. Autrement dit, nous craignons que les experts-comptables ne deviennent, en réalité, les «hommes de main» du fisc.

That has important implications. If accountants were forced by government regulation to examine and verify all information and statements provided — that is, to do substantial additional due diligence before they compile the financial information — the cost of the required added workload to our clients — your taxpayers — would be prohibitively high. Tax preparation fees could significantly increase for almost all Canadians.

We continue to hear from members that the risk of penalty under this bill could become too great for many professional tax preparers to continue to offer this kind of service to clients. This could force individuals to prepare their own often very complex tax returns or open the door even further to non-professional, or sometimes less than scrupulous, tax preparers. That would certainly result in more tax returns containing errors, which would force the government's tax processing costs up and actually reduce the total tax revenues collected.

We are aware that statements made by National Revenue Minister Martin Cauchon in September 1999 indicated that a penalty would not be assessed against a tax professional until after a head office review by the oversight committee had been completed. Under current proposals, this oversight committee would be composed of individuals from the Department of Justice, the Department of Finance and the Canada Customs and Revenue Agency. As it now stands, there is no consultation by this committee with any experts outside of the public service administration before a charge is made. We respectfully suggest that a representative from each of the professional accounting bodies in Canada, as well as the legal community, also be included on this committee. We feel that delegates from these four bodies would provide meaningful balance as well as perspective and a wealth of knowledge and experience to the committee.

Therefore, we request that the oversight committee be enshrined in the legislation and that section 163.2 of the Income Tax Act and section 285.1 of the Excise Tax Act be amended to read as follows:

The Minister shall establish an oversight committee composed of equal representation from:

- (a) officials from the Department of Justice, Canada Customs and Revenue Agency and the Department of Finance; and
- (b) nominees selected by the national professional accounting and legal bodies, including the Certified General Accountants Association of Canada, Canadian Institute of Chartered Accountants, CMA Canada and the Canadian Bar Association.

No penalty shall be imposed under subsections (2) and (4) of this section unless the oversight committee has reviewed all circumstances that have given rise to the proposed imposition of the penalty and determined that the penalty provisions are applicable.

Cela a des incidences importantes. Si les experts-comptables étaient contraints, de par les règlements, d'examiner et de vérifier toute l'information qui leur est fournie et toutes les déclarations qui leur sont faites, c'est-à-dire d'exercer un surcroît de diligence, avant de compiler l'information financière, le coût du surplus de travail que cela impliquerait serait, pour nos clients — vos contribuables — absolument prohibitif. La plupart des Canadiens devraient ainsi payer beaucoup plus cher pour la préparation de leur déclaration de revenus.

Nos membres nous disent régulièrement que les risques de pénalités qu'implique le présent projet de loi pourraient dissuader beaucoup d'experts en fiscalité de continuer à offrir ce type de services à leurs clients. Ces derniers seraient alors contraints de préparer eux-mêmes leur déclaration fiscale, souvent fort complexe, ou de faire davantage appel à des préparateurs non professionnels, parfois dénués de scrupules. Il en résulterait un nombre accru de déclarations de revenus erronées, ce qui provoquerait, pour les gouvernements, une escalade des coûts du traitement de l'impôt et une réduction des recettes fiscales.

Nous sommes au courant des déclarations qu'a faites, sur la question, le ministre du Revenu national, M. Martin Cauchon, en septembre 1999. Selon le ministre, une pénalité ne serait imposée à un fiscaliste qu'au terme d'un examen effectué par le comité de surveillance du bureau principal. D'après la proposition envisagée, ce comité serait constitué de personnes venant du ministère de la Justice, du ministère des Finances, et de l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Pour l'instant, il n'est pas prévu que le comité consulte des experts de l'extérieur de la fonction publique avant de porter une accusation. Avec tout le respect que nous vous devons, nous aimerions suggérer que ce comité compte également un représentant de chacun des organismes professionnels de comptables canadiens, ainsi qu'un représentant du milieu juridique. À notre avis, la présence de ces représentants contribuerait à créer un équilibre précieux au sein du comité et le ferait bénéficier d'une perspective plus large ainsi que de leurs connaissances et de leur expérience.

Nous demandons donc que la constitution du comité de surveillance soit enchaînée dans la loi et que l'on modifie l'article 163.2 de la Loi de l'impôt sur le revenu et l'article 285.1 de la Loi sur la taxe d'accise pour les formuler ainsi:

Le ministre établit un comité de surveillance composé, en parts égales:

- a) de représentants du ministère de la Justice, de l'Agence des douanes et du revenu du Canada et du ministère des Finances;
- b) de représentants choisis par les organismes nationaux de professionnels de la comptabilité et du droit, notamment l'Association des comptables généraux accrédités du Canada, l'Institut canadien des comptables agréés, CMA Canada et l'Association du Barreau canadien.

Une pénalité ne peut être imposée en vertu des paragraphes (2) et (4) du présent article que si le comité de surveillance a examiné toutes les circonstances ayant donné lieu à l'imposition de ladite pénalité et a déterminé que les dispositions visant cette pénalité s'appliquent.

We are very concerned that, without this representation on the oversight committee, tax advisers and others who may be subject to these penalties will have no real legal protection from potentially inappropriate behaviour by the Canada Customs and Revenue Agency. The possibility remains that overzealous CCRA auditors could use section 163 as a negotiating tool when reassessing a client. We have seen it happen that a field auditor may make the case to the tax preparer to allow the reassessment to stand without benefit of an objection notice or appeal while making the threat of applying the civil penalties against the accountant should they fight the reassessment, a purpose for which this section was neither designed nor intended. At present, there is no provision to "police the police" to ensure that abuse does not occur.

We would also like to see included within the legislation a provision for recourse to provide safeguards to those who are vindicated in court of wrongful conviction of civil penalties. The mere accusation of culpable conduct or negligence could result in enormous legal fees, waste of time in discussions and in court and potential professional ruin for accountants, regardless of whether or not a charge was substantiated. That is because, once an assessment is issued, the only remedy for the professional is to initiate an appeal, which is a public proceeding. Since penalties will adversely influence that professional's reputation, he or she should have ample opportunity to clear his or her reputation before being forced to undertake a public defence.

Perhaps we should think about how a professional will be able to recover fully the high cost of litigation or receive any monetary compensation for damages suffered should they be vindicated in court. Awards for assessment of costs and sanctions against overzealous officials should be provided in order to deter unwarranted court action.

The proposed law does not provide any legal protection from abuses by CCRA. Will this legislation be applied to relatively minor situations? Despite present assurances that that is not the intention, the powers are clearly there in this legislative proposal. Who knows what future policies might be. This deficiency must be addressed.

Another contentious issue is the wording contained within proposed new subsection 163.2(10). It should not refer to a prescribed percentage, but should actually state a percentage. The characterization of inappropriate conduct giving rise to penalties should be left to the legislature. If the Department of Finance and Canada Customs and Revenue Agency are concerned that the valuations are beyond acceptable norms, they should define the norms and be prepared to support them.

Finally, let us all remember that the Canadian tax system is based on voluntary compliance. This system works well. Revenue Canada itself demonstrated in its 1997 report, "Compliance from Vision to Strategy," that voluntary compliance increased from

Nous craignons fort que sans cette représentation au sein du comité de surveillance, les conseillers fiscaux et d'autres à qui l'on pourrait imposer de telles pénalités n'aient aucune véritable protection juridique contre un comportement qui pourrait être inapproprié de la part d'employés de l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Il existe toujours le risque qu'un vérificateur trop zélé du fisc utilise l'article 163 comme instrument de négociation au moment de l'établissement de la nouvelle cotisation d'un client. Il est déjà arrivé qu'un vérificateur essaie de convaincre le fiscaliste d'accepter la nouvelle cotisation sans que ce dernier puisse s'y opposer ou avoir recours à un appel, et le menacer d'amendes administratives s'il la réfute, ce qui n'est nullement l'intention ou l'objectif de cet article. À l'heure actuelle, il n'existe aucune disposition prévoyant une «police des polices» pour empêcher que des abus se produisent.

Nous voudrions aussi voir incluse dans le projet de loi une disposition de recours afin de protéger ceux qui ont réussi à prouver au tribunal qu'on leur avait imposé une amende administrative injustifiée. Le simple fait d'accuser quelqu'un de conduite coupable ou de négligence donnera lieu à des frais juridiques considérables et à des pertes de temps en discussions et en procès, sans compter la débâcle professionnelle que pourra subir l'expert-comptable, et ce, que l'accusation soit fondée ou non. C'est parce que, une fois la cotisation émise, le seul recours pour le professionnel est d'interjeter appel, ce qui entraîne des procédures publiques. Étant donné que les pénalités nuiront à la réputation de ce professionnel, ce dernier devrait pouvoir profiter de toutes les occasions possibles de laver sa réputation avant d'être forcé de se défendre dans une tribune publique.

Nous devrions peut-être penser à la façon dont un professionnel pourra recouvrer tous les frais engagés en raison des procédures judiciaires ou recevoir une indemnisation monétaire pour les dommages subis, s'il arrive à prouver son innocence au tribunal. Il faudrait prévoir la possibilité de faire payer aux employés trop zélés les frais et les pénalités imposés, afin de les décourager d'entreprendre des poursuites injustifiées.

Le projet de loi ne prévoit aucune protection juridique contre des abus qui pourraient être commis par des employés de l'agence. Appliquera-t-on cette mesure à des cas relativement mineurs? En dépit du fait qu'on nous assure que là n'est pas l'intention visée, de tels pouvoirs existent nettement dans cette mesure législative. Qui sait comment évoluera la politique? Il faut remédier à cette lacune.

Un autre aspect de la législation qui nous préoccupe est la formulation du paragraphe 163.2(10). Il ne faudrait pas y faire référence à un pourcentage fixé par règlement; il faudrait plutôt stipuler un pourcentage précis. C'est au législateur de déterminer en quoi consiste une conduite inappropriée passible de pénalités. Si le ministère des Finances et l'Agence des douanes et du revenu du Canada craignent qu'une évaluation ne s'écarte de normes acceptables, c'est à eux de définir les normes et d'être prêts à justifier leur décision.

Enfin, permettez-moi de vous rappeler qu'au Canada le système fiscal est basé sur l'observation volontaire. Ce système fonctionne bien. Revenu Canada a démontré dans son rapport de 1997, intitulé «Observation: de la vision à la stratégie», que

85 per cent in 1985 to 97 per cent in 1995. Indeed, a 1994 Revenue Canada survey of compliance in Toronto and Ottawa showed that only 40 tax preparers and fewer than 12,000 taxpayers were identified as having false statements in their returns. That represents less than 1 per cent of the tax returns filed in those two cities, representing a rather large percentage of the population in just this province. Should we perhaps consider that we might be using a sledgehammer to kill a fly with these proposals?

Should we perhaps consider that application of this legislation might damage the positive relationship Canadians view that they now have with government? Is this in the public interest? Would our citizens be better served by taxpayers avoiding the services of professionals in their financial and tax planning or reporting simply because they cannot afford to pay the cost? Over the years, a co-operative relationship has developed between the private sector financial professionals and the tax collector. We hope that this new legislation will not alter that relationship.

CGA Canada fully agrees that people who knowingly participate in fraudulent tax returns should be penalized. However, we believe that the proposed legislation needs refinement before it is introduced. CGA Canada is prepared to work with officials to ensure that the implementation of this legislation and the development of guidelines for the administration of the penalty rules do not prevent advisors such as lawyers and accountants from discharging their professional duty of acting in the best interests of clients, subject to compliance with the law and the standards of professional conduct.

**Senator Tkachuk:** On the subject of a prescribed percentage, what kind of percentage were you thinking of? You said it should be a prescribed or stated percentage under subsection 163.2(10). What do you think it should be?

**Mr. Colby:** Not being a business valuator, I would suggest that consultation should be held with people in that area of practice to best define what would be an appropriate percentage. Our point is simply that a percentage should be stated so that people know the boundaries within which they will work.

**Senator Tkachuk:** Can you give me an example of how a certified general accountant could be found culpable civilly and legally? Basically, you say that there are criminal penalties now for advising clients to tax evade.

**Mr. Colby:** That is correct.

**Senator Tkachuk:** In your meetings with the Department of Finance, why did they say it was necessary also to have civil penalties to correspond with the criminal penalties? Are they one and the same, or is there a lesser amount of crime?

l'observation volontaire était passée de 85 p. 100 en 1985 à 97 p. 100 en 1995. De fait, une étude de l'observation effectuée par Revenu Canada en 1994 à Toronto et à Ottawa montrait que seulement 40 spécialistes en déclaration et moins de 12 000 contribuables avaient été identifiés comme ayant fait des énoncés faux dans leur déclaration. Cela représente moins de 1 p. 100 des déclarations de revenus remplies dans ces deux villes, qui comptent un pourcentage assez élevé de la population dans cette province seulement. N'y a-t-il pas lieu de penser qu'on exagère un peu dans les moyens proposés dans cette mesure?

L'application de ces dispositions ne risque-t-elle pas de nuire à la façon positive dont les Canadiens voient leurs rapports avec le gouvernement? Cela sert-il l'intérêt public? En d'autres termes, nos concitoyens seront-ils mieux servis si les contribuables évitent de confier leur planification ou déclaration fiscale à un spécialiste pour la simple raison qu'ils ne peuvent pas en assumer le coût? Au fil des ans, des liens d'étroite collaboration se sont également établis entre le fisc et les spécialistes en finances du secteur privé. Nous espérons que cette nouvelle mesure n'altérera pas ces rapports.

CGA Canada convient que les personnes qui, sciemment, participent à la préparation de déclarations fiscales frauduleuses doivent être pénalisées. Mais nous pensons qu'il convient d'apporter des améliorations au texte de loi à l'étude avant de l'adopter. Les CGA sont du reste prêts à travailler avec la nouvelle Agence des douanes et du revenu du Canada pour faire en sorte que la mise en oeuvre de cette mesure législative et l'élaboration des lignes directrices régissant l'administration des peines prévues n'empêchent pas les conseillers, tels les avocats et les comptables, de s'acquitter de leur devoir professionnel, qui consiste à agir dans le meilleur intérêt de leurs clients, tout en respectant la loi et les normes de conduite professionnelle.

**Le sénateur Tkachuk:** En ce qui concerne le pourcentage fixé par règlement, à quel pourcentage pensez-vous? Vous dites qu'il devrait être fixé ou mentionné dans l'alinéa 163.2(10). Quel pourcentage devrait-on fixer, selon vous?

**M. Colby:** Comme je ne suis pas évaluateur d'entreprise, je dirais qu'il faudrait consulter les spécialistes dans ce domaine, afin de déterminer le mieux possible le pourcentage approprié. Nous disons simplement qu'il faudrait mentionner un pourcentage précis afin que les gens connaissent les limites qu'ils doivent respecter.

**Le sénateur Tkachuk:** Pouvez-vous me donner un exemple de cas où un comptable général accrédité pourrait être trouvé coupable civillement et juridiquement? Essentiellement, vous dites qu'il y a déjà des peines prévues au criminel pour ceux qui conseillent à leurs clients de frauder l'impôt.

**M. Colby:** C'est exact.

**Le sénateur Tkachuk:** Au cours de vos réunions avec des représentants du ministère des Finances, pourquoi ont-ils dit qu'il était nécessaire de prévoir aussi des amendes administratives pour des infractions déjà passibles de peines au criminel? Est-ce exactement la même chose, ou s'agit-il de cas où le crime est moins grave?

**Mr. Colby:** It was not only in conversations with Finance, but with other individuals I have met with who are in the department. It is less costly and easier for them to pursue. This comes out as a simple tax assessment. When you file your tax return, you get a notice of assessment. This will arrive in the same fashion.

In a criminal proceeding, they have to go through and gather the evidence and actually build a legal case to charge the person. They must have all their information together. This is simply the levying of an assessment. Thus, it is easier and presumably more cost-effective for them, because they do not have to go through all the trouble of gathering all the information they should gather before levying such a charge against someone.

**Senator Tkachuk:** How will this work for the client? The way it works now is that I sign a tax form declaring what I say to be true and I file it. Then the tax department either agrees with me and takes the money or disagrees with me and reassesses. I am held responsible. If I am a business and the accountant does my tax return and my annual financial statement, usually I sign that off with a letter saying he has done this financial statement and done this tax return on the basis of information given to him and that is it. Right?

How will you get around that little problem? I do not understand. What they are saying is that you will be culpable even though are you saying this is all you have.

**Mr. Colby:** The legislation does provide for a defence of good faith reliance. That is typically the statement you will see on the back of a tax return that is professionally prepared. As well, the professional preparer will have their name on the back of that tax return, but they do not sign anything. I personally am not as concerned about them coming after me for someone who forgot to add something from a T4 or a T5 slip.

This extends beyond the simple preparation of tax returns. In my practice I give tax advice. As I am sure you are all well aware, not every law is black and white; sometimes there can be grey areas and there may not be a precedent in the courts. If I choose an interpretation and provide advice to a client and they rely upon that advice and subsequently the Canada Customs and Revenue Agency disagrees with that advice, it is no longer a difference of opinion. I may be subject to these penalties because, under the "indifference" provision, they may say that I showed indifference as to whether or not the law was complied with.

To give you a more simplistic example, and this actually occurred, we had a tax preparer who had a client for the last five years in Northern Ontario. This client annually got a T4 slip from his company and generally there was included in that T4 slip a taxable benefit for his automobile. In one particular year, 1998,

**M. Colby:** Ce n'est pas seulement avec des représentants du ministère des Finances que j'ai eu des conversations, mais aussi avec d'autres personnes que j'ai rencontrées et qui y travaillent. C'est une procédure qui coûte moins cher et qui est plus facile à poursuivre. Cela se fait comme un simple avis de cotisation. Lorsque vous avez envoyé votre déclaration de revenus, on vous fait parvenir un avis de cotisation. Cela se fera de la même façon.

Dans le cas de poursuites au criminel, il faut recueillir les éléments de preuve et bâtir tout un dossier juridique pour porter des accusations. Il faut alors réunir tous les renseignements nécessaires. Dans le cas qui nous occupe, il s'agit simplement de percevoir une cotisation. C'est donc plus facile et probablement plus rentable pour le gouvernement, puisqu'on n'a pas à se préoccuper de réunir tous les renseignements qui seraient nécessaires afin de pouvoir porter une telle accusation contre quelqu'un.

**Le sénateur Tkachuk:** Comment les choses se passeront-elles pour le client? À l'heure actuelle, je signe un formulaire d'impôt déclarant que ce que je dis est vrai et je l'envoie. Ensuite, le ministère du Revenu prend l'argent que j'envoie, s'il est d'accord, ou me fait parvenir un nouvel avis de cotisation s'il n'est pas d'accord. Je suis tenu responsable. Si j'ai une entreprise et que le comptable prépare ma déclaration de revenus ainsi que mes états financiers annuels, je signe un document disant qu'il a préparé cet état financier ainsi que cette déclaration de revenus à partir des informations que je lui ai données, et c'est fini. N'est-ce pas?

Comment contournez-vous ce léger problème? Je ne comprends pas. On dit que vous sarez coupable même si vous affirmez que ce sont tous les renseignements qu'on vous a donnés.

**M. Colby:** La loi prévoit un argument de défense selon lequel on se fie à la bonne foi du client. C'est habituellement l'énoncé qu'on voit à la fin d'une déclaration de revenus préparée par un professionnel. En outre, le professionnel qui a préparé une déclaration de revenus inscrit son nom au verso, mais il ne signe rien. Personnellement, je ne suis pas préoccupé par la possibilité qu'on revienne contre moi parce que quelqu'un a oublié d'ajouter un renseignement figurant sur un feuillet T4 ou T5.

Cette disposition concerne plus que la simple préparation de déclarations de revenus. Dans ma pratique, je donne des conseils fiscaux. Vous savez certainement que les dispositions législatives ne donnent pas toutes lieu à une interprétation absolument catégorique: il y a parfois des zones grises et il n'y a pas toujours de précédents juridiques. Si je choisis une interprétation à partir de laquelle je donne un conseil à un client, qui se fie à ce conseil, et si par la suite l'Agence des douanes et du revenu du Canada n'est pas du même avis que moi, il ne s'agira plus d'une simple divergence de vues. On pourra m'imposer ces amendes parce que, en vertu de la disposition dans laquelle on utilise le mot «indifférence», on pourra dire que j'ai fait preuve d'indifférence en ne m'assurant pas que la loi était respectée ou non.

Je peux vous donner un exemple plus simple du cas réel d'un spécialiste en déclaration qui avait le même client depuis cinq ans dans le nord de l'Ontario. Chaque année, ce client recevait de son entreprise un feuillet T4 qui inclut généralement un avantage imposable pour sa voiture. Mais une certaine année, 1998,

the company erred and did not include that amount on his T4 slip. The field auditor at the time told the professional accountant, "You are lucky that these provisions are not yet legislation, because I would assess you this penalty because you should have known that that taxable benefit should have been there and it does not matter that the company made the mistake in not including it, you should have known. Therefore, you will be liable." This guy charged his client a fee for the tax return, but despite the amount of that fee the preparer would facing a minimum \$1,000 penalty.

The issue of what will constitute conduct has come up at various seminars that have been held as this has been proposed. Obviously, all professional bodies are up in arms about it. You are supposed to have an auto log for the kilometres that are driven. I do not advise any of you, but I would be surprised if every person here actually kept a detailed log as opposed to some notes in their daytimer of kilometres travelled. Theoretically, the way this legislation is proposed, if I allow a client to claim automobile expenses without verifying that that log exists, I am liable to a penalty. That was actually given as an example at one seminar.

**Senator Tkachuk:** How will you resolve that difference? The client says, "This is what I drove." You say, "I cannot put it down." How is that difference resolved? You must rely on the client, but you are not responsible for what the client says.

**Mr. Colby:** That is correct.

**Senator Tkachuk:** Are you saying now that there will be a bit of an impasse because the accountant will say, "Sorry..."?

**Mr. Colby:** That may very well happen. That was the point I mentioned about people not being able to afford to have their tax returns professionally prepared. Like any business venture, there is a risk return. If I am going to risk a penalty of \$1,000, will I charge \$30 versus that risk? I will likely raise the fees that I charge because I will have to do more work to try to verify this information. It may very well be too expensive for that individual taxpayer to pay me to do the work that they otherwise would have done.

**Senator Tkachuk:** It almost seems like an audit.

**Mr. Colby:** To be quite frank with you, senator, what it seems like is that I become a Revenue Canada auditor, an unpaid, non-unionized Revenue Canada auditor.

As professionals, we have our own code of ethics that we hold very highly. We are already subject to sanctions within our own professional bodies for doing things that you should not do, such as being involved with deceitful statements and so forth. I would hazard the guess that the vast majority of professional tax preparers are not providing false statements. There may be honest mistakes, of course, but it comes back to the study that was done. We have 97 per cent compliance. There were 40 tax preparers between Toronto and Ottawa who were found to have included false statements. Why suddenly does there need to be this proposed legislation, which was intended to go after the tax

l'entreprise a commis l'erreur de ne pas inclure ce montant sur le feuillet T4. Le vérificateur a alors dit au comptable professionnel: «Vous êtes chanceux que ces dispositions ne figurent pas encore dans la loi, car je vous aurais imposé cette amende, parce que vous auriez dû savoir que cet avantage imposable aurait dû figurer sur le feuillet, et, peu importe que ce soit l'entreprise qui ait commis l'erreur de ne pas l'inclure, vous auriez dû le savoir. Par conséquent, vous êtes responsable.» Cet homme avait fait payer des honoraires à son client pour préparer la déclaration de revenus, mais cette personne faisait face à une peine minimale de 1 000 \$. en dépit du montant demandé comme honoraires.

La notion de conduite a été évoquée à différents séminaires qui se sont tenus après cette proposition. Évidemment, tous les organismes professionnels se sont mobilisés. Un appareil est censé enregistrer le kilométrage effectué. Je ne vous donne pas de conseils, mais je serais étonné que chacun d'entre nous tienne un registre détaillé, et non pas quelques notes indiquant le kilométrage parcouru dans l'agenda personnel. En théorie, d'après ce que propose la loi, si je permets à un client de déclarer des frais d'automobile sans avoir vérifié l'existence de l'appareil d'enregistrement, je m'expose à une pénalité. C'est même un exemple qu'on a donné à l'un des séminaires.

**Le sénateur Tkachuk:** Comment savoir où est la vérité? Le client vous dit: «Voilà le kilométrage que j'ai parcouru.» Vous dites: «Je ne peux pas l'inscrire.» Comment trancher? On doit faire confiance à son client, mais on n'est pas responsable de ce qu'il dit.

**M. Colby:** C'est exact.

**Le sénateur Tkachuk:** Pensez-vous qu'on se retrouve dans une impasse parce que le comptable va dire: «Excusez-moi...»?

**M. Colby:** C'est fort possible. C'est ce que j'ai signalé à propos des contribuables qui ne peuvent pas se permettre de confier leurs déclarations de revenus à un professionnel. Comme dans toute entreprise en coparticipation, il y a un risque. Si je m'expose à une pénalité de 1 000 \$, est-ce que je vais facturer 30 \$ pour couvrir ce risque? Je vais vraisemblablement augmenter mes honoraires parce que j'aurai du travail supplémentaire à faire pour vérifier cette information. Le contribuable risque de trouver la facture trop élevée pour un travail qu'il me demande de faire à sa place.

**Le sénateur Tkachuk:** C'est presque une vérification.

**M. Colby:** Pour vous parler franchement, sénateur, j'ai l'impression de devenir un vérificateur de Revenu Canada, mais un vérificateur non rémunéré et non syndiqué.

En tant que professionnels, nous avons notre propre code de déontologie que nous tenons en grande estime. Nous sommes déjà assujettis à des sanctions par nos organismes professionnels lorsque nous commettions des fautes, notamment à propos de déclarations trompeuses, et cetera. Je suis prêt à affirmer que la grande majorité des spécialistes en déclarations de revenus ne font pas de fausses déclarations. Ils peuvent faire des erreurs de bonne foi, évidemment, mais l'étude a bien montré la réalité. Nous atteignons un taux de conformité de 97 p. 100. On a trouvé, entre Toronto et Ottawa, 40 professionnels qui ont présenté de fausses déclarations. Pourquoi éprouve-t-on soudain le besoin de proposer

shelter promoters? It has become so broadly worded that it encompasses everyone. Let it be narrowed down and applied just to those to whom it was intended to apply.

In regard to fraud, deceitful tax returns and tax evasion, those involved should be punished, and punished swiftly. There are already provisions to do that.

**Senator Poulin:** Mr. Colby, as you are probably aware, I was the sponsor of this bill. I was happy to hear you say in your opening statement that you support the bill and its intent. However, I see and hear your worries. I understand where you are coming from in terms of your worries. Your example is an interesting one, although I do not think it is in the spirit of this bill.

You said in your presentation that officials have informed you that these provisions are intended to address extreme situations of false tax claims. I believe that. Therefore, do you feel that your worries would be covered by appropriate regulation? As we know, regulations will be developed to implement this intention in practical matters.

**Mr. Colby:** That is one of the reasons we want an oversight committee put in place. Canada Customs and Revenue is becoming an independent agency. You have the power to control legislation that gives it powers, but not the regulations. That will be up to them. They have a vested interest in using this power to their advantage. From a parliamentary point of view, you will no longer have any control over that, which is why we feel that a provision to enshrine this oversight committee should be in the legislation. At the very least, it would provide some balance and some objective views.

**Senator Wiebe:** What is the vested interest that you are referring to?

**Mr. Colby:** Revenue Canada exists to collect as much tax revenue as it can. There has always been the feeling that a taxpayer has the right to structure his or her affairs so as to legally minimize and pay the least amount of tax possible. Thus, there are two combative or adversarial approaches. You tend to find a common medium. Within the bounds of the law, taxpayers can minimize their taxes. The tax authorities, within their bounds, collect the tax revenue. I am fearful of the auditors and Canada Customs and Revenue Agency being given powers that have a specific intent and then them going beyond that intent. The way this bill is worded I do not believe they will limit that power, at least not in the long run, to what your intentions were in bringing forward the bill. We do not have a problem with legislation that goes after tax fraud and evasion. That is a good thing. However, I am afraid that the bill as worded gives them too much power without any checks or balances.

**Senator Hervieux-Payette:** Could you give me the number of the clause that states that regulations will not be scrutinized by our parliamentary committee? What you say may be true. However, if that is the case, it should be specifically mentioned in the bill. I have not memorized all the clauses of the bill. How can you say

cette mesure législative, qui était censée s'en prendre aux promoteurs d'abris fiscaux? Sa formulation est si vague qu'elle vise tout le monde. Il faudrait en rétrécir la portée et ne l'appliquer qu'à ceux à qui elle est censée s'appliquer.

En ce qui concerne la fraude, les déclarations trompeuses et l'évasion fiscale, leurs auteurs devraient être punis sans délai. Il y a déjà des dispositions législatives à cet effet.

**Le sénateur Poulin:** Monsieur Colby, comme vous le savez sans doute, j'ai parainé ce projet de loi. J'ai été heureuse de vous entendre dire dans votre déclaration d'ouverture que vous approuviez ce projet de loi dans ses objectifs. Pourtant, je vois que certains points vous préoccupent. Je comprends ce qui vous inquiète. Votre exemple est intéressant, encore qu'à mon avis il ne relève pas de l'esprit de ce projet de loi.

Vous avez dit dans votre exposé que d'après certains fonctionnaires ces dispositions visent des situations extrêmes de déclarations fiscales frauduleuses. C'est bien ce que je crois. Pensez-vous que vos craintes pourraient être apaisées par un règlement? Comme nous le savons, l'intention du projet de loi va se concrétiser dans des règlements.

**Mr. Colby:** C'est notamment pour cela que nous voulons qu'on mette en place un comité de surveillance. Douanes et Revenu Canada devient une agence indépendante. Vous avez un pouvoir de contrôle sur la loi qui habilite cette agence, mais non pas sur les règlements, qui seront pris par l'agence. Ces employés ont intérêt à utiliser ce pouvoir à leur avantage. Du point de vue du Parlement, vous n'aurez aucun contrôle sur la réglementation, et c'est pourquoi nous estimons qu'il faudrait insérer dans la loi une disposition concernant ce comité de surveillance, qui garantirait à tout le moins un certain équilibre et une certaine objectivité.

**Le sénateur Wiebe:** De quel intérêt parlez-vous?

**Mr. Colby:** Revenu Canada est là pour percevoir un maximum de recettes fiscales. On a toujours estimé que le contribuable a le droit d'organiser légalement ses affaires de façon à payer le moins d'impôt possible. Ce sont donc deux attitudes antagonistes. Généralement, on trouve un terrain d'entente. Dans les limites de la loi, le contribuable s'efforce de ne payer que le minimum d'impôt. Dans les mêmes limites, les autorités fiscales perçoivent des recettes. Je redoute que les vérificateurs et les employés de Douanes et Revenu Canada n'outrepasse les pouvoirs qui leur sont conférés, et qui répondent à une intention précise. D'après la formulation du projet de loi, je ne pense pas qu'à long terme ils se borneront à n'exercer que les pouvoirs que vous pensez leur conférer en proposant ce projet de loi. Une mesure législative qui vise à lutter contre la fraude et l'évasion fiscale ne nous pose aucun problème. C'est au contraire une bonne chose. Cependant, je crains que ce projet de loi, tel qu'il est formulé, n'accorde à l'agence des pouvoirs excessifs et incontrôlés.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Pourriez-vous nous donner le numéro de l'article qui précise que les règlements ne seront pas soumis au contrôle de notre comité parlementaire? Ce que vous dites est peut-être vrai, mais dans ce cas cela devrait figurer en toutes lettres dans le projet de loi. Je n'ai pas en mémoire toutes

that the regulations of the agency will not be submitted for our scrutiny?

**Mr. Colby:** It is my understanding, and I could be wrong, that because Revenue Canada will now be an independent agency that has a board of directors —

**Senator Hervieux-Payette:** That is just semantics. It has to be specified in the bill. Since the minister is keeping some powers for himself, the new agency is not totally at arm's length. Sometimes corporations that have commercial activities do not submit their regulations to the Senate and House Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. This is a collection agency and is very close to government. It is not at arm's length.

I should like to ensure that all of us have the right information. I presume that we will have the power to examine the regulations. If not, Mr. Chairman, we will ask for such a power.

**The Chairman:** It has been this committee's view, which I think is shared by everyone, that we do not agree with legislation that has this much law and that much regulation. We do not agree with that. There is a parliamentary committee that looks at regulations. By whom is that committee chaired?

**Senator Hervieux-Payette:** By me, Mr. Chairman.

**The Chairman:** We feel it is not a good enough committee because the people studying the regulations have not looked at the bill. Of course, they look at it, but they do not study it like we do. As a matter of course, we are now asking that the responsible minister, once a year, table with this committee copies of regulations that were promulgated during the year. We may not have hearings on them, but we will certainly have our staff look at them to see if there is something that sticks out that does not seem right.

**Senator Kroft:** Mr. Chairman, you have touched on something that I should like to follow up on in order to be absolutely certain. You are making a case to say that at least to the best of your information we better get this right now because this is the last crack we will have to look at it. After that, the regulations will be in the hands of someone who is not responsible to the parliamentary process. If that is the case, I regard it as a very serious issue. Certainly, before we go any farther with this line of argument, I think all of us on the committee would want to be satisfied on this point. I think that is what my colleague Senator Hervieux-Payette is saying as well. It is a concept I know that, collectively, we would all find totally unacceptable.

If you are by chance wrong and if our opportunity to review regulations and devise our own improved review of regulations is to continue, would that relieve much of your concern? You seem to be focusing very much on the point of getting it right now because this may be our last chance to deal with it.

**The Chairman:** That cannot be right. I believe the government has outsourced the collection of taxes. From a mechanical point of view, the basic policy and law still rests with the minister. Is that not right?

les dispositions qu'il contient. Comment pouvez-vous dire que les règlements de l'agence échapperont à notre contrôle?

**M. Colby:** Je me trompe peut-être, mais j'ai cru comprendre que, comme Revenu Canada devient une agence indépendante dotée d'un conseil d'administration...

**Le sénateur Hervieux-Payette:** C'est une question de sémantique. Il faudrait que ce soit précisé dans le projet de loi. Comme le ministre conserve certains pouvoirs, la nouvelle agence n'est pas totalement indépendante. Il arrive que des sociétés qui ont des activités commerciales ne soumettent pas leurs règlements au comité mixte permanent d'examen de la réglementation. Il s'agit d'une agence de perception qui reste très proche du gouvernement. Elle n'est pas indépendante.

Je voudrais m'assurer que nous avons tous la bonne information. Je suppose que nous serons habilités à examiner les règlements. Dans la négative, monsieur le président, il faudra revendiquer le pouvoir de les examiner.

**Le président:** Tous les membres du comité sont d'accord pour dire que nous n'approuvons pas les mesures dont les dispositions sont en partie d'ordre législatif et en partie d'ordre réglementaire. Nous n'acceptons pas cela. Il existe un comité parlementaire qui examine la réglementation. Qui en est le président?

**Le sénateur Hervieux-Payette:** C'est moi, monsieur le président.

**Le président:** Nous pensons que le comité n'est pas suffisant, car les gens qui étudient les règlements n'ont pas nécessairement étudié le projet de loi. Évidemment, ils le consultent, mais ils ne l'étudient pas comme nous le faisons. Nous demandons maintenant au ministre responsable de présenter une fois par an à ce comité les règlements promulgués en cours d'année. Nous ne les étudierons pas nécessairement en séance, mais notre personnel les étudiera pour vérifier s'ils sont conformes à la loi.

**Le sénateur Kroft:** Monsieur le président, vous venez de mentionner une chose dont j'aimerais être parfaitement sûr. Vous dites qu'il faudrait régler ce problème immédiatement parce que c'est pour nous la dernière occasion de le faire. Par la suite, les règlements relèveront d'une autorité qui n'est pas responsable devant le Parlement. Si tel est le cas, j'estime que la question est très grave. Avant d'aller plus loin dans cette discussion, je pense que tous les membres du comité aimeraient savoir à quoi s'en tenir. Je crois que c'est également ce qu'a dit ma collègue, le sénateur Hervieux-Payette. Je suis certain que nous sommes unanimes pour trouver ce concept totalement inacceptable.

Si par hasard vous vous trompez et que nous ayons toujours la possibilité d'examiner les règlements, et même de perfectionner notre contrôle, vos craintes s'en trouveront-elles apaisées? Vous semblez insister sur l'urgence de la situation, car ce serait actuellement notre dernière chance pour régler ce problème.

**Le président:** Il ne peut pas en être ainsi. Je considère que le gouvernement a donné la perception des impôts en sous-traitance. Mais d'un point de vue technique, c'est toujours le ministre qui fixe les politiques et détermine la loi applicable. N'est-ce pas?

**Senator Tkachuk:** There is a problem there. I spoke to the bill that created the agency. I am not sure about the regulations themselves, but the minister basically has lost control of the day-to-day operations of the agency. A board of directors now runs the operations. He can only inquire about a problem. He cannot fix a problem.

It has been a concern of ours for quite some time that these agencies that are being created and these privatized, government-owned organizations sit away from ministerial responsibility. The fear is there, and I think rightly so, that the agency is now quite distanced from the minister. It is difficult to catch that once it gets out of the barn.

**The Chairman:** I spoke to the minister the other day. He tells me he has absolute, ultimate authority.

**Senator Tkachuk:** Good luck.

**Mr. Mark Boudreau, Vice-President, Public and Government Relations, Certified General Accountants Association of Canada:** Senator, I think my colleague was trying to make the point that the regulations will not come back here to be examined. There is nothing to say that the department has to come back to this committee, or any committee, to examine the regulations.

**Senator Kroft:** Unless we insist upon it.

**The Chairman:** There exists already a committee that scrutinizes regulations. Even if we have nothing to do with it, it has to come back to a parliamentary committee. We are saying that we are going one step further.

**Mr. Boudreau:** Our point is that the oversight committee, which would be made up of both government officials and representatives from the accounting bodies and the legal profession, would go a long way to addressing the concerns and ensuring that this does not get out of control, in the sense that we are truly going after those cases, as you indicated, senator, that are large fraud cases. We have already heard of field auditors threatening our members on little petty things.

**The Chairman:** Government officials do get carried away sometimes.

**Mr. Boudreau:** It is causing some of the anxiety out there. If the oversight committee is not enshrined, it could disappear over time. It could filter down that that is left to the discretion of the auditor.

In this country, there is a wonderful mix of cooperation between the taxpayer and the department. You do not want to loose that compliance. There is that risk.

If it does filter down that it is left to the individual auditors in the regions, they will use that for different reasons than were intended. That is our concern.

**Mr. Colby:** If I may add to that, the Canada Customs and Revenue Agency, like other taxing authorities, is like a police force. They are the revenue police. We see that most other law enforcement agencies that have powers such as those being granted to Canada Customs and Revenue Agency have separate

**Le sénateur Tkachuk:** Voilà un problème. Je suis intervenu sur le projet de loi portant création de l'agence. Je ne sais pas ce qu'il en est des règlements, mais le ministre a pratiquement perdu le contrôle des activités quotidiennes de l'agence. C'est un conseil d'administration qui les gère. Le ministre ne peut que s'enquérir des problèmes. Il ne peut pas les régler.

Nous nous inquiétons depuis un certain temps de la création de ces agences et de ces organismes privatisés qui appartiennent au gouvernement et qui échappent à la responsabilité ministérielle. On est fondé de craindre que cette agence ne se tienne désormais à distance du ministre. Il sera difficile de rattraper la situation après coup.

**Le président:** Je parlais l'autre jour au ministre. Il m'affirme que son autorité reste absolue.

**Le sénateur Tkachuk:** Je lui souhaite bonne chance.

**M. Mark Boudreau, vice-président, Relations publiques et gouvernementales, Association des comptables généraux accrédités du Canada:** Sénateur, je pense que mon collègue voulait dire que les règlements ne seront pas renvoyés au Parlement pour examen. Rien n'indique que le ministère doive faire examiner les règlements par ce comité ou par un autre.

**Le sénateur Kroft:** À moins que nous ne l'exigions.

**Le président:** Il existe déjà un comité qui examine la réglementation. Même si nous n'avons pas à intervenir, les règlements seront soumis à un comité parlementaire. Mais nous voulons faire un pas de plus.

**M. Boudreau:** Ce que nous disons, c'est que ce comité de surveillance, composé de fonctionnaires et de représentants des professions juridique et comptable, serait en mesure d'apaiser les craintes et d'éviter que la situation n'échappe à tout contrôle, en ce sens que nous voulons véritablement nous en prendre, comme vous l'avez dit, sénateur, aux cas de fraude massive. Nous avons entendu parler de vérificateurs qui menaçaient nos membres pour des peccadilles.

**Le président:** Il arrive que des fonctionnaires passent les bornes.

**M. Boudreau:** Ce sont des cas qui nous inquiètent. Si le comité de surveillance n'est pas défini dans la loi, il risque de disparaître un jour. Et, en définitive, tout le monde sera à la merci du vérificateur.

Notre pays profite d'une merveilleuse coopération entre les contribuables et le ministère. Il ne faut pas y renoncer, et c'est pourtant le risque que nous courrons.

Si on se retrouve à la merci des vérificateurs dans les régions, ils risquent fort d'exercer leur pouvoir à des fins autres que celles prévues par le législateur. Voilà ce que nous craignons.

**M. Colby:** Permettez-moi d'ajouter que l'Agence des douanes et du revenu du Canada ressemble à un corps de police, comme toutes les autres autorités fiscales. C'est la police du revenu. La plupart des autres organismes chargés de l'application de la loi qui sont investis de pouvoirs semblables à ceux de l'agence ont des

commissions that include people from the general public to oversee and ensure that they do not abuse that power.

We have been told that there is a plan to put this oversight committee in place, but whether that committee goes in place and for how long is up to the discretion of CCRA and no one else. We are asking that that committee be enshrined in legislation, so that at least we know that there is some permanency to it and that representation from the professional bodies — and I would think they would give nothing but positive insight into these issues — would be allowed to consult with them before these penalties are issued. If it is going to be only in extreme situations, it will not become an overburden for that committee.

**Senator Poulin:** Mr. Chairman, since we will be hearing as a witness Mr. Roy Cullen, the parliamentary secretary to the Minister of Finance, perhaps we could raise with him the issue of regulations.

**The Chairman:** Not just maybe; definitely. You are the sponsor: you raise it.

**Senator Poulin:** I think that we are mixing regulations and guidelines. We will be able to make that more clear.

**Senator Hervieux-Payette:** We are not mixing anything. He made that assertion. I just questioned whether it is reality. This is just an amendment to an existing bill. I do not see why the whole regime would be changed, since the regulations have always been according to the Income Tax Act and have gone through our scrutiny of regulations. If we have to be specific to that, what are we asking? If we are overlooking it or not, the monitoring is important.

**Mr. Colby:** Perhaps I used the wrong word in describing that as a regulation, although that is still an issue that I would hope you would resolve. This oversight committee is simply something that they have told us would be put in place. It is at the whim of the department. They can put it in place, keep it for two years and get rid of it. Seemingly, no one can do anything about that.

We are asking for objectivity, because this legislation has the power to be abused. We hope it will not be. Everyone will be happy if it is not abused. However, that potential is there, and this committee seems like it would be a simple solution to helping to ensure that that does not occur.

**The Chairman:** Most legislation has the potential of being abused. In particular, when you are out to collect taxes, there seems to be a built-in adversarial position between the government and the taxpayer. We must guard against that as best we can without interfering with their job.

**Senator Kelleher:** Am I correct in assuming that your organization and the Canadian Institute of Chartered Accountants are concerned about the size or quantum of the penalties to which your members could be subject?

commissions distinctes formées de représentants des citoyens qui sont chargées de veiller à ce que l'organisme ne commette pas d'abus de pouvoir.

On nous a dit que la mise en place de ce comité de surveillance était prévue, mais sa constitution et la durée de son mandat sont à la discréction exclusive de l'agence. Nous demandons que ce comité soit défini dans la loi, de façon qu'il jouisse d'une certaine permanence, et que les représentants des organismes professionnels — on peut miser sur une attitude très positive de leur part — soient consultés avant qu'une pénalité soit imposée. Si les pénalités ne visent que les situations extrêmes, leur contrôle ne constituera pas un fardeau écrasant pour ce comité.

**Le sénateur Poulin:** Monsieur le président, comme nous allons entendre le témoignage de M. Roy Cullen, qui est secrétaire parlementaire du ministre des Finances, nous pourrons peut-être lui poser la question des règlements.

**Le président:** Pas peut-être, mais absolument. Vous avez parrainé le projet de loi; vous lui poserez la question.

**Le sénateur Poulin:** Je crois que nous sommes en train de confondre les règlements et les lignes directrices. Nous pourrons tirer l'affaire au clair.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Nous ne confondons rien du tout. C'est lui qui l'a dit. Je voulais savoir si c'était vrai. Il s'agit d'une modification d'une loi existante. Je ne vois pas pourquoi il faudrait modifier tout le régime, étant donné que les règlements ont toujours été pris en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu et ont toujours fait l'objet d'un examen du Parlement. Si nous voulons être précis, que faut-il demander? Que nous l'examinions ou non, le contrôle est important.

**M. Colby:** Je n'ai peut-être pas utilisé le bon terme quand j'ai parlé d'un règlement, mais c'est quand même un problème, et j'espère que vous allez le résoudre. On nous a dit que ce comité de surveillance serait mis en place. Mais tout dépendra du bon vouloir du ministère. Il peut le constituer, le maintenir pendant deux ans, puis s'en débarrasser. Apparemment, personne ne peut rien y faire.

Nous exigeons une certaine objectivité, car la loi risque de faire l'objet d'abus. Nous espérons qu'il n'y aura pas d'abus. Tout le monde sera satisfait s'il n'y en a pas. Cependant, le risque existe, et ce comité serait une solution très simple pour l'éviter.

**Le président:** Presque toutes les lois peuvent donner lieu à des abus. En particulier lorsqu'il s'agit de percevoir des impôts, il semble y avoir un antagonisme fondamental entre le gouvernement et le contribuable. Nous devons essayer d'éviter cet antagonisme, sans pour autant empêcher l'administration fiscale de faire son travail.

**Le sénateur Kelleher:** Si j'ai bien compris, votre organisme et l'Institut canadien des comptables agréés s'inquiètent du montant des pénalités auxquelles vos membres s'exposent.

**Mr. Colby:** I cannot speak for the Canadian Institute of Chartered Accountants. They are speaking after us. However, from what I have read and from what they have said before, I think that they are in full agreement with us. The monetary penalties do not seem to be in relation to the benefit derived by the individual that would be charged.

**Senator Kelleher:** Is it also your concern that our penalties would be much higher than those of similar jurisdictions, such as the United States, Britain and Australia?

**Mr. Colby:** Our penalties would be higher. As proposed, with the \$100,000 cap, our penalties would be significantly higher than the penalties imposed by those other countries. In the United Kingdom, for example, the penalty is capped at approximately 3,000 British pounds, which, depending on the exchange rate, is Can. \$6,500 or \$7,000. In Australia, the cap is Aus. \$3,000, which is roughly Can. \$2,900. In the U.S., the maximum is \$1,000. Our minimum is \$1,000.

**Senator Kelleher:** Have you brought this disparity and this concern to the attention of the department? If you have, what was their justification?

**Mr. Colby:** This was brought about during the meetings held in the House of Commons — not only by our group but by other professional bodies as well. It was subject to those meetings that the \$100,000 cap amendment was put in. There was no ceiling before that.

**Senator Kelleher:** It is at \$100,000.

**Mr. Colby:** They have capped it at that, and we feel it is disproportionately high.

**Senator Kelleher:** Did they give any justification for the size of the penalty?

**Mr. Colby:** Not to my knowledge. At least, not to us.

**The Chairman:** Thank you for being with us. I wish you good luck.

Our next group of witnesses is from the Canadian Institute of Chartered Accountants. Please proceed.

**Mr. Roger Ashton, Member, CICA Taxation Committee, Canadian Institute of Chartered Accountants:** On behalf of the Canadian Institute of Chartered Accountants, I should like to thank you for allowing us to appear and to provide input into Bill C-25. I am a member of the CICA's taxation committee. With me today is Simon Chester, legal counsel to the CICA.

First, I should like to provide the committee with some background. The CICA, together with the provincial and territorial institutes of chartered accountants, represents a membership of over 65,000 professional accountants. Members are employed in all sizes of CA firms, in industry and in government. As well, they operate as sole practitioners throughout Canada. They are involved in a wide range of endeavours, acting as auditors, tax accountants, business valuers, tax advisors, management consultants and strategic planners, to name just a few.

**M. Colby:** Je ne peux pas parler au nom de l'Institut canadien des comptables agréés, qui doit intervenir après nous. Cependant, d'après ce que j'ai lu et d'après ce qu'il a déjà dit, je crois qu'il est tout à fait d'accord avec nous. Les pénalités monétaires semblent tout à fait hors de proportion avec les avantages qu'a pu percevoir celui auquel elles sont appliquées.

**Le sénateur Kelleher:** Vous craignez aussi que ces pénalités ne soient beaucoup plus élevées que celles qui s'appliquent, par exemple, aux États-Unis, en Grande-Bretagne et en Australie, n'est-ce pas?

**Mr. Colby:** Les pénalités canadiennes sont plus lourdes. D'après le projet de loi, nos pénalités, qui peuvent atteindre 100 000 \$, seraient beaucoup plus élevées qu'à l'étranger. Au Royaume-Uni, par exemple, la pénalité maximale est d'environ 3 000 livres, ce qui donne, selon le taux de change, de 6 500 \$ à 7 000 \$ canadiens. En Australie, le maximum est de 3 000 \$ australiens, ce qui correspond à peu près à 2 900 \$ canadiens. Aux États-Unis, le maximum est de 1 000 \$, alors que chez nous, c'est le minimum.

**Le sénateur Kelleher:** Avez-vous porté cette disparité qui vous inquiète à l'attention du ministère? Dans l'affirmative, comment l'a-t-on justifiée?

**Mr. Colby:** Nous en avons parlé à la séance du comité de la Chambre des communes, et d'autres organismes professionnels en ont parlé également. C'est à la suite de cette séance qu'un amendement a fixé le maximum à 100 000 \$. Avant cela, il n'y avait pas de maximum.

**Le sénateur Kelleher:** Il est maintenant de 100 000 \$.

**Mr. Colby:** La pénalité a été plafonnée à ce niveau, mais nous estimons qu'elle est beaucoup trop élevée.

**Le sénateur Kelleher:** Est-ce que le ministère a justifié ce montant?

**Mr. Colby:** Non, pas à ma connaissance. Du moins, il ne nous a rien dit.

**Le président:** Merci d'avoir été des nôtres. Je vous souhaite bonne chance.

Le groupe de témoins suivant représente l'Institut canadien des comptables agréés. Vous avez la parole.

**Mr. Roger Ashton, membre, comité sur la fiscalité de l'ICCA, Institut canadien des comptables agréés:** Au nom de l'Institut canadien des comptables agréés, j'aimerais vous remercier de nous permettre de vous exposer notre position sur le projet de loi C-25. Je suis membre du comité sur la fiscalité de l'ICCA. Je suis accompagné aujourd'hui de M. Simon Chester, conseiller juridique de l'ICCA.

J'aimerais d'abord vous dire quelques mots au sujet de notre association. L'ICCA, de concert avec les instituts provinciaux et territoriaux des comptables agréés, compte parmi ses membres plus de 65 000 comptables professionnels. Nos membres travaillent dans des cabinets de comptables agréés de toutes tailles, dans l'industrie et au gouvernement. Certains d'entre eux exercent aussi la profession à titre individuel. Nos membres sont actifs dans tous les secteurs de la profession: à titre d'exemple, ils agissent comme vérificateurs, comptables fiscaux, évaluateurs

The focus of my remarks today will be on the provisions contained in Bill C-25 that introduce civil penalties for misrepresentation of tax matters by third parties such as chartered accountants. The specific proposals for civil penalties that we are addressing here today were first brought forward by the government in the 1999 federal budget. The reaction of our profession was swift and strong. We were alarmed by the scope of the proposals, and immediately began to work with Finance officials to address our concerns.

We indicated at the outset our belief that civil penalties for tax preparation or for tax advice were simply not necessary. While we support penalties for tax advisors who knowingly participate in fraud, outside of the tax shelter area we see no compelling evidence that there is a problem in respect to tax preparation or advice that warrants the threat of these penalties. Our major concern continues to be the potential results, the increased compliance cost that could be incurred by Canadians and the exposure to liability for our members based on subjective standards such as indifference.

Notwithstanding our serious concerns, we saw that the government, with the weight of the Mintz committee and the Auditor General behind it, was committed to introducing civil penalties and that the penalties would extend beyond tax shelter activities. We knew there was a growing concern within the accounting profession regarding the proposed provisions. Our legal counsel had looked the proposals and considered them ill-defined and vague. We had considerable difficulty appreciating the appropriateness of a penalty that was based on a "should have known" or gross negligence concept. This would have required the adoption of uniform standards for tax return preparers and advisors, which is a monumental undertaking. Where negligence is the basis of liability, the question is not what the individual intended but, rather, whether they exercised reasonable care. It would have created a conflict of interest, because it meant that tax professionals owed a duty of care not to the client or to the profession but to Revenue Canada. We made it clear that we would not take on the role of enforcers for the Canada Customs and Revenue Agency. We saw the proposal as far too far reaching and imprecise, in effect regulating virtually all of the legitimate activities of tax professionals. We wanted to see the proposals changed so that the penalties would apply only in situations where advisors had acted intentionally.

commerciaux, fiscalistes-conseils, consultants en gestion et planificateurs stratégiques.

Je vous entretiendrai surtout aujourd'hui des dispositions du projet de loi C-25 qui prévoient des pénalités administratives qui s'appliqueraient aux tierces parties comme les comptables agréés qui transmettraient une information trompeuse sur les questions fiscales. Ces dispositions ont d'abord été proposées par le gouvernement dans le budget fédéral de 1999. Dès le départ, elles ont suscité une vive réaction de la part des membres de notre profession. Alarmés par la portée de ces propositions, nous nous sommes empressés de faire part de nos préoccupations aux représentants du ministère des Finances.

Nous avons fait valoir d'entrée de jeu que nous ne pensions pas qu'il était nécessaire de prévoir des pénalités administratives dont pourraient faire l'objet les spécialistes des déclarations de revenus ou les fiscalistes-conseils. Bien que nous soyons favorables à l'imposition de pénalités aux fiscalistes-conseils qui participent délibérément à des activités frauduleuses, à l'exception du domaine des abris fiscaux aucune preuve n'indique que ces dispositions soient nécessaires. Nous continuons de craindre quels pourraient être les résultats potentiels de ces dispositions, et notamment qu'elles ne se traduisent par une augmentation des coûts pour l'ensemble des Canadiens et n'exposent nos membres à des risques inutiles, étant donné qu'elles reposent sur des critères subjectifs comme l'indifférence.

Malgré les préoccupations sérieuses que nous lui avons exposées, nous nous sommes rendus à l'évidence que le gouvernement, s'appuyant sur les conclusions du comité Mintz et du vérificateur général, entendait prévoir des pénalités administratives dans la loi qui s'appliqueront dans d'autres domaines que celui des abris fiscaux. Nous savions cependant que ces dispositions inquiétaient de plus en plus les membres de notre profession. Après les avoir examinées, notre conseiller juridique a jugé qu'elles étaient vagues et mal rédigées. Nous nous interrogeons beaucoup sur la pertinence d'une pénalité qui repose sur le concept de «l'information qu'on aurait dû connaître» ou celui de la négligence flagrante. Pour que ce concept ait un sens, il aurait fallu exiger que les spécialistes en déclarations de revenus et les fiscalistes-conseils se conforment tous aux mêmes normes, ce qui aurait constitué une entreprise monumentale. Lorsque le critère pour établir la responsabilité d'une personne est la négligence, la question qu'on doit trancher n'est pas de savoir si cette personne comptait enfreindre la loi, mais si elle a fait preuve de diligence raisonnable. On aurait cependant ainsi placé les comptables dans une situation de conflit d'intérêts, puisqu'ils auraient eu un devoir de diligence raisonnable non pas envers leurs clients ou leur profession, mais envers Revenu Canada. Nous avons dit clairement que nous n'accepterions pas que l'Agence des douanes et du revenu du Canada s'attende à ce que ce soit nous, et non pas elle, qui appliquions la loi. À notre avis, cette proposition va trop loin et vise en fait presque toutes les activités légitimes des fiscalistes. Nous avons demandé que ces propositions soient modifiées de manière à ce que les pénalités ne s'appliquent que dans les cas où des fiscalistes-conseils auraient délibérément enfreint la loi.

Given that the government was intent on bringing in civil penalties, we decided to push for changes to the initial proposal to make it as specific and precise as possible. We focused on how the provisions could be narrowed to target deliberate acts, in effect addressing the intentional misconduct of individuals. The Supreme Court of Canada has noted a fundamental difference between intentional acts and negligence. We wanted to see that reflected in these proposals.

What resulted from those discussions was the gross negligence standard being replaced by a standard of culpable conduct. We think the move to culpable conduct will better focus the penalties on intentional wrongs and not on accidental failure to meet a standard of care, although some concerns still remain.

We also worked hard for a good faith defence to be included in the proposal to make it clear that tax professionals can rely on information provided to them by their clients. We do not audit information provided by our clients, and we cannot be expected to undertake massive procedures to verify the information provided by them. The good faith rule, which now extends to all activities other than excluded ones relating to tax shelters, confirms that it is the taxpayer who is responsible for the veracity of their financial information.

Finally, we fought very hard to have a central review committee put in place. We are not prepared to support the possibility of penalties being threatened or imposed by local auditors. In this regard, we note that the government has announced its intention that no penalty will be levied without having been reviewed by a central committee. We would take far greater comfort if this committee were enshrined in the legislation itself.

In the end, we think it is impossible to write legislation that, on its words alone, will satisfy the concerns of taxpayers, advisors and the government. We are appreciative of the changes that have been made to the original proposals as a result of our consultations and airing of our concerns with Department of Finance officials, but it all comes down to how the legislation is interpreted and implemented. It is now time to focus on how to narrow the application of the penalties to those situations in which they are truly warranted. The implementation of civil penalties is a crucial area, and we are anxious to learn more about the implementation guidelines and the central review committee, which will be so critical to the proper functioning of this regime.

The government has committed to consulting with the profession on the guidelines that will be developed. We hope that these consultations will begin soon. We will be at the table to ensure that the guidelines are as specific as possible. The government's expectations must be clearly outlined, and we will seek the input of our provincial institutes on any draft proposals. Likewise, we have urged the government to conduct cross-country consultations as they develop the guidelines. There are views held

Étant donné que le gouvernement tenait à prévoir des pénalités administratives dans la loi, nous avons décidé de réclamer des modifications à ces dispositions pour faire en sorte qu'elles soient aussi précises que possible. Nous avons mis l'accent sur la façon dont les dispositions devraient cibler certains actes délibérés pour lesquels il serait possible de prouver une intention coupable. La Cour suprême du Canada a en effet noté qu'il existait une différence fondamentale entre des actes posés délibérément et la négligence. Nous voulions que les propositions en tiennent compte.

À l'issue de ces discussions, le critère de la négligence flagrante a été remplacé par le critère de la conduite coupable. Bien que ce critère ne nous satisfasse pas complètement, nous pensons qu'il permettra de faire en sorte que les pénalités ne s'appliquent qu'aux actes coupables commis délibérément, et non pas au non-respect accidentel d'une norme professionnelle.

Nous avons aussi travaillé d'arrache-pied à obtenir que nos membres puissent invoquer la bonne foi, puisqu'il importe que les spécialistes des questions fiscales puissent se fier à l'information qui leur est fournie par leurs clients. Nous ne vérifions pas cette information et on ne peut pas s'attendre à ce que nous le faisons, compte tenu de la complexité de cette tâche. La règle de la bonne foi s'applique maintenant à toutes les activités qui ne sont pas exclues, c'est-à-dire aux activités liées aux abris fiscaux. La règle confirme que le contribuable est tenu de fournir de l'information financière vérifiable.

Enfin, nous avons travaillé d'arrache-pied à obtenir la mise sur pied d'un comité d'examen. Nous ne sommes pas prêts à accepter que des pénalités puissent être imposées ou envisagées par des vérificateurs locaux. À cet égard, nous notons que le gouvernement a annoncé qu'aucune pénalité ne seraient imposées sans d'abord avoir fait l'objet d'un examen par un comité central. Nous serions beaucoup plus rassurés si l'existence de ce comité était reconnue dans la loi elle-même.

Nous pensons aussi qu'il est impossible de prévoir une loi qui, à elle seule, répondra aux préoccupations des contribuables, des fiscalistes et du gouvernement. Nous sommes reconnaissants aux fonctionnaires du ministère des Finances d'avoir modifié les propositions initiales à l'issue des discussions que nous avons eues avec eux, mais tout revient à la façon dont la loi sera interprétée et mise en oeuvre. Le moment est maintenant venu de porter notre attention sur la façon de faire pour que les pénalités ne s'appliquent que dans les cas où elles sont vraiment justifiées. L'imposition de pénalités administratives est une question cruciale, et nous voulons en savoir davantage sur les directives en matière de mise en oeuvre de la loi et sur le rôle du comité d'examen central, qui revêtent une très grande importance pour le bon fonctionnement de ce système.

Le gouvernement s'est engagé à consulter les membres de notre profession sur l'élaboration de ces lignes directrices. Nous espérons que ces consultations débuteront bientôt. Nous nous efforcerons d'obtenir que ces lignes directrices soient aussi précises que possible. Les attentes du gouvernement doivent être clairement exprimées, et nous consulterons nos instituts provinciaux sur toute ébauche de lignes directrices. Nous avons également pressé le gouvernement de mener des consultations

in the western part of this country that are somewhat stronger than those that I am expressing to you today.

How the guidelines are communicated is of utmost importance. They must be made public so that everyone under stands how the penalties will be administered. It is also crucial that guidelines be developed and published before the legislation takes effect. We have asked the government to ensure that publication of final implementation guidelines precedes the effective date of the clauses relevant to civil penalties.

As I mentioned, we are also anxious about the workings and composition of the central review committee. We want to see this committee comprised of senior level officials with substantial experience who are centred in Ottawa. Since everything hinges on this committee, we would like to know more about how it will function and we wish to be consulted on its design and method of functioning. We will also be pushing to have non-government representation on this committee. We believe that such representation is essential to assure a well-rounded analysis of any particular factual situation. While taxpayer confidentiality is a sensitive area, there is ample precedent for this type of approach in other areas of the tax administration, which preserves confidentiality.

We still have concerns about the quantum of the civil penalties, despite the fact that an amendment to Bill C-25 has placed a cap on the penalty for tax preparers. A cap of \$100,000, plus gross entitlements, bears no resemblance to the fee for the professional services provided. The taxpayer's penalty under proposed new section 163.2, which is imposed on them where they seek to reduce their tax, relates to their possible gain — the tax to be saved. However, the tax professional's gain will never be more than their professional fees. The cap has been set so high, in relation to the range of fees charged in the marketplace, that it simply does not address our concerns. We propose that the penalties be less severe, since there is no proportionality between a tax professional's possible gain and the professional's exposure to liability under this penalty.

In relation to penalties under subsection (4), we believe the penalties should be capped at \$5,000. Such a penalty would still be significant, given that the vast majority of taxpayers who use tax preparation services pay fees of less than \$1,000. This capped penalty would also conform to similar penalties in Britain, Australia and the U.S.A., as you have just heard from the previous witness. We do not believe that Canada's tax advisors are so much less professional than their overseas colleagues as to need a vastly tougher sanction.

We have been told that the government expects there to be no more than a dozen civil penalty cases arising in any year. Despite this assurance, there are still considerable fears and concern within

dans l'ensemble du pays sur l'élaboration de ces lignes directrices. Les membres de notre profession qui viennent de l'Ouest ont une position plus catégorique que celle que je vous exprime aujourd'hui au sujet de cette question.

La question de la communication revêt beaucoup d'importance en ce qui touche ces lignes directrices. Elles doivent être rendues publiques pour que tous sachent comment les pénalités administratives seront appliquées. Il importe que ces lignes directrices soient élaborées et publiées avant la mise en oeuvre de la loi. Nous avons demandé au gouvernement de veiller à ce que la publication des lignes directrices finales précèdent la mise en oeuvre des dispositions portant sur les pénalités administratives.

Comme je l'ai mentionné, nous tenons aussi beaucoup à connaître le mode de fonctionnement et la composition du comité d'examen central. Nous souhaitons que ce comité se compose de hauts fonctionnaires expérimentés en fonction à Ottawa. Étant donné l'importance de ce comité, nous aimerions savoir comment il fonctionnera et nous voulons être consultés sur sa création et ses règles de fonctionnement. Nous réclamerons également que ce comité compte des représentants non gouvernementaux. Nous estimons qu'il importe que le comité compte des représentants non gouvernementaux pour que ses membres soient en mesure de comprendre tous les aspects d'une question. Bien qu'il convienne d'assurer la confidentialité de l'information en matière fiscale, ce genre d'approche est largement utilisée dans d'autres secteurs fiscaux.

Nous continuons d'avoir des préoccupations au sujet de l'importance des pénalités administratives qui seront imposées même si un amendement apporté au projet de loi C-25 plafonne la pénalité pouvant être imposée à un spécialiste des déclarations. Le plafond de 100 000 \$, auquel s'ajoutent les versements bruts, n'a aucun rapport avec les honoraires demandés pour les services professionnels rendus. La pénalité imposée aux contribuables en vertu du nouvel article 163.2, pénalité qui leur est imposée s'ils cherchent à se soustraire à l'impôt, est fonction de leur gain possible, c'est-à-dire de l'impôt économisé. Or, le gain du spécialiste fiscal ne sera jamais supérieur à ses honoraires professionnels. Le plafond fixé est tellement élevé, et a si peu de rapport avec les honoraires demandés, qu'il ne répond pas à nos préoccupations. Nous demandons que les pénalités prévues soient moins élevées, puisqu'il n'y a pas de rapport entre le gain possible pour le spécialiste fiscal et les pénalités dont il peut faire l'objet.

Pour ce qui est des pénalités prévues en vertu du paragraphe (4), nous estimons qu'elles devraient être plafonnées à 5 000 \$. Il s'agirait d'une pénalité importante, puisqu'il en coûte moins de 1 000 \$ à la majorité des contribuables pour faire préparer leurs déclarations de revenus par un comptable. Cette pénalité se comparerait à ce qu'elle est en Grande-Bretagne, en Australie et aux États-Unis, comme vous l'a dit un témoin précédent. Nous ne pensons pas que la conduite des fiscalistes-conseils laisse tellement à désirer par rapport à celle de leurs collègues étrangers qu'il soit nécessaire de prévoir à leur endroit des sanctions plus sévères.

On nous a dit que le gouvernement ne s'attendait pas à ce que plus d'une dizaine de comptables par année fassent l'objet de ces pénalités. Malgré cette assurance, les membres de notre profession

the CA profession that that will not be the case. If not applied properly, the penalties could result in a change in the way that the profession delivers its services, resulting in increased costs to our clients — Canadians.

There must be cautious and judicious use of these new civil penalties. The government has stated that its civil penalties are to be applied only in the most egregious cases. If there is even the slightest suggestion that civil penalties are not being reserved for such instances, that they are being used as a threat, we will make our concerns heard loudly and clearly in Ottawa. We do not think it is in anyone's interest to require our profession to institute new and costly procedures that would affect professionals and clients alike when the government has stated that very few cases should attract civil penalties.

**Senator Tkachuk:** I ask the same question that I asked of the previous group of witnesses. When filing a tax return where the individual or the officer of the business is normally held responsible for its content, it is signed and out it goes. If something is wrong, it goes back to the individual who signed the tax return. What happens when you are asked for advice on a particular issue and you say, "Well, the law is a little fuzzy on this, but let us try it and see what they say." Would you be free to give that kind of advice, which I think is legitimate to give?

**Mr. Ashton:** There are many circumstances on a day-to-day basis that conform broadly or narrowly to the type of example that you just gave. There are many circumstances under which the application of the tax law in a particular instance with respect to a particular expense or transaction is just simply not clear. We would have to believe that there was a reasonable position that could be taken on the interpretation of the law or on the interpretation of the relevant facts that would justify our support — the inclusion of a claim for deduction or the non-inclusion of revenue or whatever the situation was — before, under our professional code of conduct, we would be associated with the return. We would provide advice to the client and let them know that the matter was unclear but that there was a filing position with respect to the item, and we would let them make the decision as to whether they wanted to take the more aggressive or more conservative position. We would pursue it according to their direction, because it is the client's tax return and they sign it. We would prepare it in the manner that they ultimately instructed us to use, provided that we did not know it was false or misleading and provided that there was some reasonable basis for the position being taken.

**Senator Furey:** Would taking indifference out of the definition of culpable conduct and giving it own specific definition correct that problem? If so, how would you define indifference?

**Mr. Ashton:** It is a very vague and undefined standard. We would not try to define it. In the letter we sent to your chairman in advance of our appearance here, our recommendation was that it be removed. The other two standards relating to wanton disregard and *mens rea* or intent are sufficient for the objectives that Canada

craignent vraiment que ce ne soit pas le cas. Si elles sont mal appliquées, les pénalités pourraient amener les membres de notre profession à changer la façon dont ils offrent leurs services, ce qui pourrait se traduire par une augmentation des coûts de nos clients, c'est-à-dire de l'ensemble des Canadiens.

Ces nouvelles pénalités administratives doivent être utilisées prudemment et de façon judicieuse. Le gouvernement a dit qu'il ne comptait appliquer ces pénalités que dans les cas les plus graves. Si ce ne devait pas être le cas et si on se servait de ces pénalités comme d'une menace, nous ferons clairement connaître notre mécontentement. Nous ne pensons pas qu'il soit dans l'intérêt de qui que ce soit d'exiger que notre profession adopte de nouvelles procédures coûteuses qui auraient une incidence sur nos activités ainsi que sur celles de nos clients quand le gouvernement a déjà dit que les cas où des pénalités administratives seraient imposées seraient très rares.

**Le sénateur Tkachuk:** Permettez-moi de vous poser la question que j'ai posée au groupe de témoins précédent. Le particulier ou l'administrateur d'une société qui soumet une déclaration de revenus est tenu responsable pour son contenu. C'est lui qui y a apposé sa signature. Si la déclaration comporte des erreurs, on s'adresse à la personne qui y a apposé sa signature. Que se passe-t-il lorsqu'on vous demande votre avis sur une déduction et que vous dites à cet égard que la loi n'est pas claire? Recommandez-vous à votre client de voir ce que Revenu Canada en pensera, ce qui paraîtrait un conseil légitime?

**M. Ashton:** Il nous arrive fréquemment de nous retrouver dans la situation que vous décrivez. Il arrive souvent que la loi n'est pas très précise en ce qui touche une dépense ou une transaction donnée. Pour que nous permettions une déduction ou que nous permettions qu'un revenu ne soit pas inclus dans le calcul du revenu total, nous devons avoir des raisons raisonnables de croire que la loi peut être interprétée de cette façon. Ce n'est que dans ce cas que notre code de conduite nous permet d'agir de la sorte. Nous indiquerons à notre client que la loi n'est pas claire à ce sujet et nous lui laissons le choix de décider s'il veut ou non adopter une position prudente ou tenter sa chance. Nous nous conformons à sa décision, puisqu'il s'agit de la déclaration du client et que c'est lui qui appose sa signature. Nous préparons la déclaration de la façon dont il nous demande de le faire, pourvu que nous sachions qu'il ne nous donne pas de renseignements trompeurs et pourvu que nous ayons des raisons raisonnables de lui recommander une certaine façon de procéder.

**Le sénateur Furey:** Si l'indifférence n'était pas comprise dans la définition de conduite coupable, cela réglerait-il le problème? Si oui, comment définiriez-vous l'indifférence?

**M. Ashton:** Il s'agit d'un critère très vague et très mal défini. Nous n'essayerions pas de le définir. Dans la lettre que nous avons fait parvenir au président en prévision de notre comparution, nous avons recommandé de supprimer cette notion du projet de loi. Les critères de l'insouciance téméraire et de la *mens rea* suffisent pour

Customs and Revenue Agency and the Department of Finance have. We would eliminate it rather than try to define it.

**The Chairman:** *Mens rea* is criminal intent.

**Mr. Ashton:** Being a humble accountant, perhaps I should not use legal terms in the presence of lawyers, but to me it means a guilty mind.

**The Chairman:** It means criminal intent.

**Senator Furey:** Rather than try to define it, you would be happier just to see it removed.

**Mr. Ashton:** Yes. Our recommendation is to remove it.

**Mr. Simon Chester, Legal Counsel, Canadian Institute of Chartered Accountants:** Our position is that all of the words associated with culpable conduct mean knowingly or virtually knowingly, and "indifference" is somehow in a different category. What constitutes indifference may vary according to the circumstances. In Senator Tkachuk's example, it could be said that the tax professional was indifferent because they did not give the benefit of the doubt to the Canada Customs and Revenue Agency in the interpretation of an ambiguous position. In those circumstances, it is better to eliminate it because it sticks up oddly — it does not fit with the rest of the definitions.

**The Chairman:** Stupidity is not a crime.

**Mr. Chester:** It is not, yet.

**Senator Wiebe:** In the case that you give, could the accountant not write to the department to ask for their interpretation of that prior to giving his advice?

**Mr. Ashton:** At the moment, yes. There is a procedure whereby one can get a technical interpretation from the department with regard to their views as to the application of the law in a particular circumstance. Their views tend to be a little bit biased toward the Crown. However, to get such an interpretation in writing, or formally, takes several weeks, if not months. It is not practical in the course of preparing the tax return, when the client has come in with the information and there are only four or five weeks until the filing deadline, to have that kind of recourse.

Obviously, in the course of providing advice we look for authority to see whether the issue has been considered and what the Canada Customs and Revenue Agency's or the court's views might be that would bear on the matter. Despite that, there are many circumstances where the issue is simply not clear.

**Senator Wiebe:** You said that the \$100,000 cap is too high, but that cap does not necessarily mean that every time someone is charged the fine will automatically be \$100,000. The fine would follow the severity of the offence. An accountant could provide advice with all due care and diligence and still make a mistake from lack of knowledge or lack of understanding of what the ruling would be. Would that fact not have an influence on what the penalty would be? If he were found wrong, the fine would not necessarily be \$100,000. It could be a mere \$1,000. There seems to be some concern that every fine will be \$100,000 and that

permettre à l'Agence des douanes et du revenu du Canada et au ministère des Finances d'atteindre leurs objectifs. Nous proposons d'éliminer le critère de l'indifférence au lieu d'essayer de le définir.

**Le président:** *La mens rea* est l'intention criminelle.

**M. Ashton:** Étant simple comptable, je ne devrais peut-être pas utiliser des termes juridiques en la présence d'avocats, mais cela signifie une intention coupable.

**Le président:** Cela signifie une intention criminelle.

**Le sénateur Furey:** Vous préféreriez que ce critère soit supprimé au lieu d'essayer de le définir.

**M. Ashton:** Oui. C'est ce que nous recommandons.

**M. Simon Chester, conseiller juridique, Institut canadien des comptables agréés:** Nous sommes d'avis que les mots associés à la conduite coupable signifient qu'une personne est sûre ou presque sûre que l'information fournie est trompeuse, alors que le mot «indifférence» appartient à une catégorie différente. Ce qui peut être considéré comme étant de l'indifférence peut varier selon les circonstances. Dans l'exemple qu'a donné le sénateur Tkachuk, je dirais que le fiscaliste-conseil a fait preuve d'indifférence parce qu'il n'a pas donné le bénéfice du doute à l'Agence des douanes et du revenu du Canada dans l'interprétation d'une position ambiguë. Dans ce cas, il vaut mieux éliminer ce critère, parce qu'il ne cadre pas avec les autres.

**Le président:** La stupidité n'est pas un crime.

**M. Chester:** Pas encore.

**Le sénateur Wiebe:** Dans un cas comme celui que vous donnez, le comptable ne pourrait-il pas demander par écrit l'interprétation du ministère avant de donner un conseil à son client?

**M. Ashton:** Il peut le faire. On peut obtenir une interprétation technique du ministère en ce qui touche l'application d'une disposition donnée de la loi. La position du ministère tend à favoriser la Couronne. Il faut cependant attendre plusieurs semaines, sinon plusieurs mois, avant d'obtenir une réponse par écrit. Nous ne pouvons pas attendre vraiment aussi longtemps lorsqu'un client vient nous voir et nous demande de préparer sa déclaration de revenus quatre ou cinq semaines seulement avant la date limite pour l'envoi de celle-ci.

Lorsque nous donnons un conseil à un client, nous étudions évidemment les décisions qui ont déjà été rendues par l'Agence des douanes et du revenu du Canada ainsi que par les tribunaux. Malgré cela, il arrive souvent qu'une question ne soit pas claire.

**Le sénateur Wiebe:** Vous avez dit que le plafond de 100 000 \$ est trop élevé, mais les pénalités qui seront imposées ne seront pas toutes nécessairement de 100 000 \$. La pénalité sera fonction de la gravité de l'infraction commise. Un comptable pourrait fournir des conseils en faisant preuve de toute la diligence voulue et commettre tout de même une erreur parce qu'il ne saurait pas quelle serait la décision rendue au sujet d'un point litigieux. Cela n'aura-t-il pas une influence sur l'importance de la pénalité imposée? S'il avait commis une erreur, la pénalité ne serait pas nécessairement de 100 000 \$. Elle pourrait être

because of that you cannot afford it and those costs must be passed along to the clients.

**Mr. Chester:** The problem with the cap is that this is not like a criminal penalty in which a judge assesses the seriousness of the offence and then decides on the quantum of the penalty. When you actually look at subclause 50(1) of the bill, it is a little complex, but the relevant part is subsection 5 of the proposed new section 163.2 in the income tax provisions, which have been amended by the House of Commons Standing Committee on Finance. It says that the penalty will be the lesser of the taxpayer's penalty and the total of \$100,000 and the person's gross compensation.

In a situation where the taxpayer is perhaps attempting to save more than the \$100,000 figure, the combination of those two provisions means that the penalty will automatically be prescribed at the lesser of the taxpayer's exposure and \$100,000 and the gross entitlement. In a situation where the taxpayer's exposure is higher, the \$100,000 will follow automatically. Granted, it is the lesser, so if the taxpayer's exposure under subsection 163(2) of the Income Tax Act, which is 50 per cent of the tax owing, is lower than the \$100,000 fee, then we obviously follow that logic and the penalty would be lower.

In this situation, it is not really being applied in the same way a criminal penalty would be, looking at the circumstances of the case; it is being applied as a civil administrative penalty. The tax professional will be served with an assessment and that assessment will be calculated mathematically. The formula is in the statute. Simply putting a cap on that at \$100,000, given the market circumstances of the professional fees associated with tax preparation, strikes us as being overkill. It is overkill when you look at what is happening overseas, as well.

**Senator Wiebe:** Has there ever been any consideration or is it available for professional liability insurance?

**Mr. Ashton:** That issue has been examined, and whenever we have asked the question of the insurers they have come back and said, "No, it is not covered." When you have been determined to have engaged in culpable conduct, that typically is an action on the part of the individual that is beyond the scope of normal responsibilities and therefore is not covered by errors and omissions type of insurance. There may be some doubt, but in general terms we are working on the assumption that there is no liability insurance the way that professional indemnity policies or corporate policies regarding officer errors and omissions are presently drafted. Do you agree, Mr. Chester?

**Mr. Chester:** That is correct.

**The Chairman:** Our next witnesses are from the Canadian Tax Foundation. Please proceed.

simplement de 1 000 \$. On semble craindre que la pénalité ne soit dans tous les cas de 100 000 \$ et que vous devrez nécessairement transmettre une partie de cette pénalité à vos clients.

**M. Chester:** Le problème qui se pose, c'est que le plafond n'est pas établi par un juge qui évalue la gravité de l'infraction. Le paragraphe 50(1) du projet de loi est assez complexe, mais la disposition pertinente est le paragraphe 5 du nouvel article 163.2 proposé qui a été amendé par le comité permanent des finances de la Chambre des communes. Cette disposition énonce que la pénalité correspond au montant le moins élevé des montants suivants: la pénalité du contribuable et la somme de 100 000 \$ et de la rétribution brute du contribuable.

Dans les cas où le contribuable essaie peut-être d'économiser plus de 100 000 \$, cela signifie que la pénalité correspondra nécessairement au montant correspondant au montant le moins élevé des montants suivants: la somme que devrait verser le contribuable et 100 000 \$ et la rétribution brute du contribuable. Si la somme à verser par le contribuable est plus élevée, la pénalité de 100 000 \$ s'appliquera automatiquement. Comme c'est le montant le moins élevé qui s'applique, si le contribuable devait verser en vertu du paragraphe 163(2) de la Loi de l'impôt sur le revenu, ce qui représente 50 p. 100 de la somme due, une somme inférieure à 100 000 \$, il s'ensuivrait logiquement que la pénalité serait inférieure.

La pénalité dans ce cas-ci n'est pas appliquée comme s'il s'agissait d'une pénalité criminelle, en tenant compte des circonstances entourant le cas, mais elle est appliquée comme une pénalité administrative. Le fiscaliste-conseil recevra une évaluation qui sera calculée de façon mathématique. La formule est prévue dans la loi. Le fait de prévoir un plafond de 100 000 \$, compte tenu des honoraires professionnels habituellement demandés pour préparer une déclaration de revenus, nous semble exagéré. Cette somme est exagérée. Cette somme est exagérée, compte tenu également de la pénalité prévue dans des cas semblables dans d'autres pays.

**Le sénateur Wiebe:** Ce genre de cas serait-il couvert par l'assurance-responsabilités professionnelle?

**M. Ashton:** Cette question a été examinée, et nos assureurs nous ont dit que non. Quelqu'un qui a eu une conduite coupable a normalement fait quelque chose qui va au-delà de ses responsabilités normales, et il ne s'agit donc pas d'une erreur ou d'une omission qui est couverte par une assurance. Il y a peut-être des cas où ce n'est pas tout à fait sûr, mais nous partons de l'hypothèse que la conduite coupable ne pourrait pas être assurée comme les erreurs et les omissions. N'est-ce pas votre avis, monsieur Chester?

**M. Chester:** Oui.

**Le président:** Nous accueillons maintenant les représentants de l'Association canadienne d'études fiscales. Je vous prie de bien vouloir commencer.

**Mr. Robin J. MacKnight, Director, Canadian Tax Foundation:** Mr. Chairman. Mr. Brian Carr appears with me. He is one of the incoming governors. The Canadian Tax Foundation represents all tax practitioners across the country, whether they are accountants, CAs, CGAs CMAs, lawyers, economists, academics or government revenue officials.

In a departure from the norm this afternoon, both Mr. Carr and I are tax lawyers. We have both practised law for over 20 years. Thus, we have a slightly different approach to this issue.

The Canadian Tax Foundation is not a lobby group. It is an impartial, member-funded, tax and public policy research organization. Our stated intention is to create and maintain the best possible tax system for Canada: one that is fair, transparent, efficient and certain. We strongly believe in the need to maintain the integrity of the Canadian tax system. Our concern today is that the proposed civil penalty provisions meet none of those goals. Consequently, we feel that the integrity of the tax system is at risk.

Let me give you four examples. First, these proposals create a criminal type of offence in the guise of a civil prosecution without introducing the corresponding rights of the accused, the assessed tax advisor, against self-incrimination. That is not fair. Second, these proposals create conflicts of interest between advisors and their clients, increasing the compliance burdens and the costs. That is not efficient. Third, these penalties could apply in situations where there is neither abuse nor harm to the tax system. That is not certain. Fourth, these proposals create a type of criminal offence without resort to Parliament: that is the valuation regulations that were discussed earlier. That is not transparent.

We agree with the submissions of the other parties that you have heard this afternoon. A copy of our submission to the minister has been given to the clerk of this committee. In fact, all of the points that we raise in our submission have been covered by the other presentations you have heard. Instead of covering familiar ground again, we will reiterate four points and then we would be pleased to respond to your questions. As I noted, Mr. Carr and I have slightly different perspectives on these issues and we may be able to add different points of view.

Our four recommendations are these: First, enshrine the review committee in the legislation. You have heard that in every other presentation and we strongly endorse that. Second, delete the indifference paragraph in the definition of culpable conduct. That was the point Mr. Ashton just made. Third, make the penalty applicable only where tax advice has been given and applied producing abuse to the tax system. Finally, remove the power to delegate the definition of offensive valuations. We strongly feel that if you are planning to create a criminal sanction, the only

**M. Robin J. MacKnight, directeur, Association canadienne d'études fiscales:** Monsieur le président, je suis accompagné aujourd'hui de M. Brian Carr. Il est l'un des nouveaux administrateurs de notre association. L'Association canadienne d'études fiscales représente tous les fiscalistes du pays, qu'ils soient comptables, comptables agréés, comptables généraux licenciés, comptables en management accrédités, avocats, économistes, universitaires ou fonctionnaires gouvernementaux.

Pour faire exception à la règle cet après-midi, tant M. Carr que moi-même sommes des avocats fiscalistes. Nous exerçons tous les deux le droit depuis plus de 20 ans. Nous abordons donc la question sous un angle un peu différent.

L'Association canadienne d'études fiscales n'est pas un groupe de lobbying. Il s'agit d'une organisation de recherche dans le domaine de la politique fiscale et publique qui est impartiale et financée par ses membres. Notre objectif est de créer et de mettre en œuvre le meilleur régime fiscal possible au Canada: un régime juste, transparent, efficace et stable. Nous sommes convaincus de la nécessité de maintenir l'intégrité du régime fiscal canadien. Nous sommes d'avis que les dispositions prévoyant des pénalités administratives ne répondent à aucun de ces objectifs. Nous sommes donc d'avis qu'elles compromettent l'intégrité du régime fiscal.

Permettez-moi de vous donner quatre exemples. Premièrement, ces propositions créent un délit de type criminel en prétextant créer des pénalités administratives sans pourtant protéger l'accusé, le fiscaliste-conseil, contre l'auto-incrimination. Ce n'est pas juste. Deuxièmement, ces propositions mettent les fiscalistes-conseils et leurs clients en situation de conflit d'intérêts, ce qui ne peut qu'accroître le fardeau d'observation de la loi et les coûts. Cela n'est pas efficace. Troisièmement, ces pénalités pourraient s'appliquer dans des cas où il n'y a pas eu abus du régime fiscal ou dans des cas où l'on n'y a pas porté préjudice. Cela va à l'encontre de l'objectif de la stabilité. Quatrièmement, ces propositions créent une infraction de type criminel sans l'accord du Parlement: il s'agit des règles sur l'évaluation dont on a parlé plus tôt. Cela va à l'encontre de l'objectif de la transparence.

Nous sommes d'accord avec les vues qui vous ont été exposées par d'autres témoins cet après-midi. Nous avons remis au greffier un exemplaire du mémoire que nous avons envoyé au ministre. En fait, tous les points que nous soulevons dans ce mémoire ont déjà été abordés. Au lieu de vous répéter ce que vous avez déjà entendu, nous insisterons sur quatre points et nous répondrons ensuite volontiers à vos questions. Comme je l'ai fait remarquer, M. Carr et moi-même abordons ces questions sous un angle quelque peu différent, et nous pourrons peut-être vous faire part chacun de notre point de vue.

Voici nos quatre recommandations: premièrement, prévoir dans la loi la création d'un comité d'examen. Chacun des témoins que vous avez entendus a d'ailleurs fait la même recommandation. Deuxièmement, supprimer le paragraphe sur l'indifférence qui figure dans la définition de conduite coupable. C'est ce que vient de réclamer M. Ashton. Troisièmement, faire en sorte que la pénalité ne s'applique que lorsque les conseils fiscaux donnés ont donné lieu à un abus du régime fiscal. Enfin, empêcher la délégation du pouvoir de définir ce que constitue une évaluation

body that is entitled to create that criminal offence is Parliament, not the government bureaucrats, nor regulation. This matter should be discussed on the floor of House of Commons.

The Canadian Tax Foundation has a 55-year history of working cooperatively with the Department of Finance and with Revenue Canada and now the Canada Customs and Revenue Agency. We look forward to continuing that cooperation by participating in the design and the operation of the review committee and in doing anything else we can to ensure that our tax system is fair, transparent, efficient and certain.

**Senator Hervieux-Payette:** You say that you would like to have the definition in the law rather than by regulations. Can you tell me where in the act that is?

**Mr. MacKnight:** It is subsection (10). I believe, to do with the prescribed percentage of evaluation.

**Senator Hervieux-Payette:** Just give me a moment while I locate the section.

**Mr. MacKnight:** It applies in subsection 163.2(10).

**Senator Hervieux-Payette:** Can you give me the page of the bill?

**Mr. MacKnight:** I am using a different version than you are. I am using the CCH special report. It is on page 207.

**Senator Hervieux-Payette:** I have the bill as passed by the House of Commons.

**Mr. MacKnight:** If it helps, it is in clause 70 of the bill.

**Senator Tkachuk:** What are you asking, senator?

**Senator Hervieux-Payette:** The definition he would like to see in the bill. You say it is clause 70 regarding proposed new section 285.1?

**Mr. MacKnight:** Clause 70 of the bill. The prescribed percentage applies in paragraphs (a) and (b) of subsection (10). It relates to a statement of value. We feel that if the government is concerned that valuations are excessively high or unduly low they should state the percentage, because the result of being offside the valuation will give rise to quasi-criminal sanction. The only body entitled to create quasi-criminal offences is Parliament.

**Senator Hervieux-Payette:** In principle, I agree with you. I want to know how it is applied there. Anyway, the clause would be invalid and then we would have to correct it later on. That is why I want some clarification.

In our bill, it is page 103, for my colleagues.

Who normally evaluates the property or the service? I want to see how it applies in reality. If it is a piece of art, you go to specialized people who say, "This painting is worth \$100,000."

frauduleuse. Si vous comptez créer une infraction criminelle, seul le Parlement peut le faire, et non pas les fonctionnaires par voie réglementaire. Cette question doit être débattue à la Chambre des communes.

L'Association canadienne d'études fiscales travaille depuis 55 ans en coopération avec le ministère des Finances et Revenu Canada, qui est maintenant devenu l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Nous nous ferons un plaisir de poursuivre cette coopération en participant à la conception et au fonctionnement du comité d'examen et en prenant toute autre mesure que nous pourrons pour nous assurer que notre système fiscal est équitable, transparent, efficace et sûr.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Vous dites que vous préféreriez que la définition soit prévue par la loi plutôt que par le règlement. Pouvez-vous m'indiquer où elle se trouve dans la loi?

**M. MacKnight:** Il s'agit du paragraphe (10), je crois, concernant le pourcentage prescrit de l'évaluation.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Si vous voulez bien me laisser un instant, pendant que j'essaie de trouver l'article en question.

**M. MacKnight:** Cela est prévu au paragraphe 163.2(10).

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Pouvez-vous m'indiquer la page du projet de loi?

**M. MacKnight:** J'utilise une version différente de la vôtre. J'utilise le rapport spécial de la CCH. Cela se trouve à la page 207.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** J'ai la version du projet de loi adopté par la Chambre des communes.

**M. MacKnight:** Si cela peut vous être utile, cela se trouve à l'article 70 du projet de loi.

**Le sénateur Tkachuk:** Que voulez-vous savoir, sénateur?

**Le sénateur Hervieux-Payette:** La définition qu'il aimerait voir dans le projet de loi. Vous dites qu'il s'agit de l'article 70 du projet de loi concernant le nouvel article proposé 285.1?

**M. MacKnight:** L'article 70 du projet de loi. Le pourcentage prescrit s'applique aux alinéas a) et b) du paragraphe (10). Il traite de l'énoncé de la valeur. Nous estimons que si le gouvernement craint que les évaluations ne soient excessivement élevées ou indûment faibles, il devrait indiquer le pourcentage, parce que si on s'écarte de l'évaluation, cela donnera lieu à des sanctions quasi criminelles. La seule instance autorisée à créer des infractions quasi criminelles, c'est le Parlement.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** En principe, je suis d'accord avec vous. Je veux savoir comment cela est appliqué ici. Quoi qu'il en soit, l'article serait nul, et nous devrions le corriger par la suite. C'est pourquoi je veux avoir certains éclaircissements.

Pour l'information de mes collègues, dans notre projet de loi cet article se trouve à la page 103.

Qui habituellement évalue le bien ou le service? Je veux savoir comment cela s'applique en réalité. S'il s'agit d'une œuvre d'art, vous allez consulter des gens spécialisés qui disent: «Cette peinture vaut 100 000 \$.»

**Mr. MacKnight:** You go to experts. Depending on the property, you could go to anyone. If it was a piece of art, you might go to two or three art dealers and ask for their views and take the average of the three. If it was a piece of property, you might go to a real estate agent or a real estate appraiser. If it was a business you were valuing, you might go to a chartered business valuator. Depending on the funds available to undertake the evaluation, you might go to any number of different experts.

**Senator Hervieux-Payette:** What is the role of the accountant regarding "stated value"? Does the client say, "Here is my assessment of the stated value"? What would the accountant ask a client? Do they ask for the certificate or the expert assessment written on paper by people qualified to do it? What is the normal practice?

**Mr. MacKnight:** The practice would vary. I do not know if there is a normal practice, because the situations where this provision could apply are so numerous. It is not restricted to accountants. It is not restricted to business valiators. It could be anyone who provides an opinion.

Let me give a simple example. At age 55, the owner of a small business wished to retire and wanted to undertake an estate freeze. As part of the estate freeze we needed to determine the value of the business so that we could create the appropriate size of freeze shares and issue new shares to family members and employees. We would normally go to a chartered business valuator and ask them to undertake a value of that business. If we were acting for a large company, that would not be a big deal because there would be funds available. If we were acting for the corner hardware store in Brampton, they might not have the funds available to go to a chartered business valuator, so instead they might go to their local accountant, who could be a CA, a CGA, a CMA or none of the above. It could be just someone who has traditionally done their bookkeeping and their books and records. They might go to a real estate agent, because some real estate agents feel they can value businesses. The small-business owner would come up with a value and give that value to us. We would prepare the necessary legal documentation to effect the estate freeze.

Why would Revenue care about that? If we said that the value of the business was only \$60,000 and in fact it was \$150,000 and if we issued common shares to the children, we would be conferring an economic benefit on the children. That should be reflected in the tax system. That is not an appropriate course of conduct.

If we were doing a deal with a bank that was foreclosing on a piece of property, we might undervalue the property for some particular reason, because we had tax losses, to use them up.

**M. MacKnight:** Vous consultez des experts. En fonction du bien dont il s'agit, vous pourriez consulter n'importe qui. S'il s'agissait d'une œuvre d'art, vous pourriez consulter deux ou trois marchands d'œuvres d'art et vous pourriez leur demander leur opinion et faire la moyenne des trois. S'il s'agissait d'immobilier, vous pourriez consulter un agent immobilier ou un évaluateur de biens immobiliers. S'il s'agissait d'un commerce, vous consulteriez un expert en évaluation d'entreprises. Selon les fonds dont vous disposez pour procéder à l'évaluation, vous pourriez consulter différents spécialistes.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Quel est le rôle du comptable en ce qui concerne la «valeur attribuée»? Est-ce que le client dit: «Voici mon évaluation de la valeur attribuée»? Quelle question le comptable pose-t-il au client? Lui demande-t-il le certificat ou l'évaluation de l'expert faite sur papier par des personnes compétentes pour la faire? Quelle est la façon normale de procéder?

**M. MacKnight:** Cela varierait. J'ignore s'il existe une façon normale de procéder, parce que les situations où cette disposition pourrait s'appliquer sont très nombreuses. Cela ne se limite pas aux comptables. Cela ne se limite pas aux experts en évaluation d'entreprises. N'importe qui pourrait fournir une opinion.

Laissez-moi vous donner un exemple simple. À l'âge de 55 ans, le propriétaire d'une petite entreprise veut prendre sa retraite et procéder à un gel successoral. Dans le cadre du gel successoral, nous devrions déterminer la valeur de l'entreprise de manière à pouvoir établir la taille appropriée des parts qui feraient l'objet du gel et émettre de nouvelles parts aux membres de la famille et aux employés. Nous consulterions normalement un expert en évaluation d'entreprises et lui demanderions de déterminer la valeur de cette entreprise. Si nous agissions au nom d'une grande entreprise, cela ne poserait pas de problème, puisqu'il y aurait des fonds disponibles à cette fin. Si nous représentions la quincaillerie du coin à Brampton, elle n'aurait peut-être pas les fonds nécessaires pour retenir les services d'un expert en évaluation d'entreprises; donc elle consulterait peut-être plutôt son comptable local, qui pourrait être un comptable agréé, un comptable général licencié, un comptable en management accrédité, ou il pourrait tout simplement s'agir de quelqu'un qui s'est occupé traditionnellement de la tenue de ses livres. Elle pourrait consulter un agent immobilier, parce que certains agents immobiliers croient pouvoir évaluer des entreprises. Le propriétaire de la petite entreprise déterminerait une valeur qu'il nous indiquerait. Nous préparerions alors les documents juridiques nécessaires pour procéder au gel successoral.

Pourquoi Revenu Canada devrait-il se soucier de cela? Si nous avions indiqué que la valeur de l'entreprise n'était que de 60 000 \$ alors qu'en fait elle était de 150 000 \$, et si nous émettions des actions ordinaires aux enfants, nous nous trouverions à conférer un avantage économique aux enfants. Cela devrait être reflété dans le système fiscal. Ce n'est pas une ligne de conduite appropriée.

Si nous faisions affaire avec une banque qui procédait à la forcclusion d'un immeuble, nous pourrions sous-évaluer la valeur de l'immeuble pour une raison particulière, parce que nous avions des pertes fiscales.

It would depend on an infinite variety of circumstances when valuations come into play. That is why there is no normal circumstance and there is no normal person who would give the valuation.

If the concern is that valuations can be so significantly skewed, either high or low, pick a number and then let the professions live with that number. Do not let that number be variable without open debate. Do not let some people — anonymous people within the department — make recommendations for regulations that can change that number all of a sudden without it coming back onto the floor of the House of Commons, because we are dealing with quasi-criminal legislation here.

**Senator Furey:** If you are saying that the section will be fixed by fixing a number, how can you say that it is unconstitutional because it is quasi-criminal? It is either constitutional or it is unconstitutional.

**Mr. MacKnight:** I did not say it was constitutional or unconstitutional. I am saying that, if you are going to create quasi-criminal legislation, the appropriate body to define that legislation is the House of Commons.

**Senator Furey:** You cannot fix it just by setting the percentage in this section, can you?

**Mr. MacKnight:** Yes, you do. Under subsection (10), where you exceed, where you are outside the range, you are presumed guilty of culpable conduct, whether you are high or low, depending on the circumstances. If you are outside the range, you are offside. That creates the culpable conduct, which gives rise to the penalties.

**Senator Hervieux-Payette:** Do you have a more specific suggestion? Do you have amendments you would like to suggest? I understand you are not happy with the wording. You say it is too broad and can lead to much abuse. How would you be more specific? Do you have recommendations for the committee?

**Mr. MacKnight:** I have a personal view, but the appropriate body to contact would be the Canadian Institute of Chartered Business Valuators.

My concern is that you do not want that range to be so narrow, because valuation is an art. You can have two people look at the same piece of property and have radically different views of it. You want to have a fairly wide range, maybe 25 per cent, plus or minus.

**Senator Oliver:** What did you expect in coming before this committee today vis-à-vis this piece of legislation? Are you satisfied with it? If not, are you here suggesting amendment? What are you saying?

**Mr. MacKnight:** No and yes. No, we are not satisfied with this legislation. Yes, we do have suggestions on amendments. This would be one of them.

Cela dépendrait d'une variété infinie de circonstances présentes au moment des évaluations. C'est pourquoi il n'existe pas de circonference normale et de personnel normal qui pourrait faire l'évaluation.

Si on craint que les évaluations ne soient beaucoup faussées, à la hausse ou à la baisse, qu'on choisisse un chiffre et que les spécialistes s'en accommodent. Mais il ne faut pas que ce chiffre soit variable sans qu'on tienne un débat ouvert. Il ne faut pas permettre à certaines personnes — des employés anonymes du ministère — de recommander un règlement susceptible de modifier soudainement ce chiffre sans que la Chambre des communes en débatte, car nous avons affaire ici à des dispositions législatives quasi criminelles.

**Le sénateur Furey:** Si vous dites que l'on peut améliorer cet article en établissant un chiffre, comment pouvez-vous dire que c'est anticonstitutionnel parce que c'est quasi criminel? C'est soit constitutionnel, soit anticonstitutionnel.

**Mr. MacKnight:** Je n'ai pas dit que c'était constitutionnel ou anticonstitutionnel. Ce que je suis en train de dire, c'est que si vous devez créer des dispositions législatives quasi criminelles, l'instance appropriée pour les définir, c'est la Chambre des communes.

**Le sénateur Furey:** Vous ne pouvez pas y remédier en établissant simplement le pourcentage dans cet article, n'est-ce pas?

**Mr. MacKnight:** Oui, vous le pouvez. En vertu du paragraphe (10), si vous vous écartez de la fourchette prévue, que la valeur attribuée soit inférieure ou supérieure, selon les circonstances, on presume qu'il s'agit de votre part d'une conduite coupable. Si vous vous écartez de la fourchette prévue, cela crée la conduite coupable qui donne lieu aux pénalités.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Auriez-vous une proposition plus précise à nous faire? Avez-vous des amendements à nous proposer? Je comprends que vous n'êtes pas satisfaits du libellé. Vous dites qu'il est trop général et peut donner lieu à beaucoup d'abus. Comment seriez-vous plus précis? Avez-vous des recommandations à formuler au comité?

**Mr. MacKnight:** J'ai une opinion personnelle, mais l'instance appropriée avec qui communiquer serait l'Institut canadien des experts en évaluation d'entreprises.

Je considère qu'il ne faut pas que la fourchette soit trop étroite, parce que l'évaluation est un art. Vous pouvez avoir deux personnes qui examinent le même bien et qui ont des opinions radicalement différentes. Vous voulez avoir une fourchette assez large, peut-être 25 p. 100, plus ou moins.

**Le sénateur Oliver:** Quelles étaient vos attentes en comparaison devant ce comité aujourd'hui à l'égard de ce texte de loi? En êtes-vous satisfait? Dans la négative, êtes-vous ici pour proposer un amendement? Qu'êtes-vous en train de dire?

**Mr. MacKnight:** Non et oui. Non, nous ne sommes pas satisfait de ce projet de loi. Oui, nous avons des amendements à proposer. Celui-ci en serait un.

You have heard from other bodies on the other three amendments as well, enshrining the review committee in legislation. Mr. Colby had some proposed wording for that. I would only add the Canadian Tax Foundation as a professional body.

**Senator Oliver:** When you appeared before the House of Commons, did you make those same proposals there? The letter you sent us was sent to the Honourable Paul Martin in February of this year, and this is June. What happened to that letter?

**Mr. MacKnight:** We got a response from Canada Customs and Revenue Agency saying they were not even remotely interested in our suggestion on the independent review committee. Unfortunately, we were not able to appear before the Commons committee because we had other commitments in Western Canada. This is our first public crack at this legislation.

**Senator Oliver:** You know that the House of Commons has recessed for the summer and that we are winding down?

**Mr. MacKnight:** Yes, I do.

**Senator Oliver:** I am just putting things in perspective.

**Mr. MacKnight:** I understand.

**Senator Tkachuk:** Now, that is not our point of view. It is more the concern on that side of the table. We could not care less whether this must wait until fall, so you know where the blame lies.

**Mr. MacKnight:** We understand, but we fully agree with Mr. Ashton's comment. We have heard the assurances from the officials at the Revenue agency and we will be watching. We have already heard stories that the guidelines and the assurances made by the Revenue agency have not been honoured. We have already heard stories of field auditors saying that, had this provision been in force, they would have applied it. We will be monitoring this carefully and Canada Customs and Revenue Agency will hear if we hear horror stories.

**Mr. Brian R. Carr, Canadian Tax Foundation:** This is one of the areas where the lawyers have the most concern. Supposing that a client of is reassessed and the advisor also acts for the client in the tax appeal. The auditor then says, "Well, I think this is a case where the advisor is guilty of culpable conduct." Immediately there is a conflict between the advisor and the client, so the advisor can no longer act after that. It is a real concern of the bar that the agency will use this as a bargaining chip in order to say, "If, in fact, you do not accept our settlement proposal, we will reassess you, the tax advisor." That is one of the real concerns of the bar.

Vous avez également entendu le témoignage d'autres organisations à propos des trois autres amendements, afin d'inscrire le comité d'examen dans le projet de loi. M. Colby a proposé un libellé à cet égard. Parmi les organismes professionnels, j'ajouterais simplement l'Association canadienne d'études fiscales.

**Le sénateur Oliver:** Lorsque vous avez comparu devant la Chambre des communes, avez-vous formulé les mêmes propositions? La lettre que vous nous avez envoyée était adressée à l'honorable Paul Martin en février de cette année, et maintenant nous sommes en juin. Qu'est-il arrivé à cette lettre?

**Mr. MacKnight:** Nous avons reçu une réponse de l'Agence des douanes et du revenu du Canada qui nous a indiqué qu'elle n'était absolument pas intéressée par notre proposition concernant la constitution d'un comité d'examen indépendant. Malheureusement, nous n'avons pas pu comparaître devant le comité de la Chambre des communes parce que nous avions d'autres engagements dans l'Ouest du Canada. C'est donc la première fois que nous avons publiquement l'occasion d'exprimer notre point de vue sur ce projet de loi.

**Le sénateur Oliver:** Vous savez que la Chambre des communes a ajourné pour l'été et que les travaux du Sénat tirent à leur fin?

**Mr. MacKnight:** Oui.

**Le sénateur Oliver:** Je veux simplement vous situer le contexte.

**Mr. MacKnight:** Je comprends.

**Le sénateur Tkachuk:** Ce n'est pas notre opinion. C'est plutôt une préoccupation de ce côté-là de la table. Il nous est tout à fait égal que cela attende jusqu'à l'automne, afin que vous sachiez sur qui rejeter la responsabilité.

**Mr. MacKnight:** Nous comprenons, mais nous sommes tout à fait d'accord avec ce qu'a dit M. Ashton. Nous avons entendu les garanties fournies par les représentants de l'Agence du revenu et nous allons surveiller la situation. Nous avons déjà entendu dire que les directives et les garanties émanant de l'Agence du revenu n'ont pas été respectées. Nous avons déjà entendu les vérificateurs sur le terrain dire que, si cette disposition avait été en vigueur, ils l'auraient appliquée. Nous allons suivre cette situation de près et si nous entendons des histoires d'horreur, l'Agence des douanes et du revenu du Canada en entendra parler.

**Mr. Brian R. Carr, Association canadienne d'études fiscales:** C'est l'un des aspects qui préoccupent le plus les avocats. Supposons qu'un de leurs clients fait l'objet d'une nouvelle évaluation et que le conseiller représente aussi le client lors de l'appel de l'impôt. Le vérificateur dit alors: «Eh bien, je pense que dans ce cas la conduite du conseiller est coupable». Immédiatement, il y a un conflit entre le conseiller et le client, de sorte que le conseiller ne peut plus intervenir. Le barreau craint réellement que l'agence s'en serve comme monnaie d'échange afin de pouvoir dire: «Si, effectivement, vous n'acceptez pas notre proposition de règlement, nous allons vous réévaluer, vous, le conseiller fiscal». C'est l'une des réelles préoccupations du Barreau.

**Senator Tkachuk:** They will do that. Why wouldn't they? It is what they do.

**Mr. Carr:** You can appreciate the difficulty that that creates for the members of the bar.

**Mr. MacKnight:** The other concern is that, once that threat is on the table, the reputation of that advisor is now at risk. As was pointed out by one of the prior witnesses, once that is on the table, the reputation of that professional has been irreparably damaged.

It is interesting that there is a proposal on the table here to raise the standards of conduct for the tax practitioners, but there is nothing comparable to raise the standard or accountability of the Revenue agency officials. There is such accountability in other jurisdictions.

**Senator Oliver:** Do you refer to the United States?

**Mr. MacKnight:** No. I refer to Ireland.

**Mr. Carr:** We have another concern about this legislation being quasi-criminal without the criminal protections. If these procedures were used, the agency would simply issue an assessment against an advisor and would start a proceeding. The advisor would have to appear at an examination for discovery where that advisor would have to answer all relevant questions dealing with the matter. He or she would have no ability to refuse to answer questions, no ability simply to be quiet on them. If the matter then proceeded to trial, the advisor would have to go first and present all the facts relevant to the case. In contrast, in a criminal procedure, the advisor would not be subject to an examination for discovery and would not have to divulge any information and would not have to testify in court.

You have here a very simple procedure from the perspective of the agency: in effect, to use what is quasi-criminal legislation to prosecute advisors where those advisors do not have the protection of the criminal legislation.

**The Chairman:** You said there was no counterpart on behalf of the tax collectors to adhere to certain standards. Is that what I heard you say?

**Mr. MacKnight:** That is correct.

**The Chairman:** In the last year, the U.S. Congress has been going at this hammer and tongs, and they do not seem to have achieved anything. How do you suggest that should be handled?

**Mr. MacKnight:** I am not sure. I think we should look at the experience in other jurisdictions. In fact, I will put in a quasi-commercial plug here. We will be discussing this as one of the major issues at our annual conference in September. Members of both the Department of Finance and the Revenue agency will be speaking on this topic.

**The Chairman:** Are you speaking in relation to this bill or to the overall problem?

**Mr. MacKnight:** We are dealing with a number of topics, but this particular civil penalty provision will be one topic of extensive discussion.

**Le sénateur Tkachuk:** Ils le feront. Pourquoi pas? C'est leur travail.

**Mr. Carr:** Vous pouvez reconnaître la difficulté que cela représente pour les membres du Barreau.

**Mr. MacKnight:** L'autre préoccupation, c'est qu'une fois que cette menace est proférée, cela compromet la réputation du conseiller. Comme l'a signalé l'un des témoins précédents, une fois que cette menace est proférée, la réputation de ce professionnel a été compromise de façon irréparable.

Je trouve intéressant que l'on propose de rehausser les normes de conduite des fiscalistes, mais qu'on ne fasse aucune proposition comparable pour rehausser les normes de conduite ou l'obligation de rendre compte des représentants de l'Agence du revenu. Une telle obligation de rendre compte existe dans d'autres pays.

**Le sénateur Oliver:** Êtes-vous en train de parler des États-Unis?

**Mr. MacKnight:** Non, je parle de l'Irlande.

**Mr. Carr:** Ce qui nous préoccupe aussi, c'est que cette loi est quasi criminelle sans prévoir de protections criminelles. Si ces procédures étaient utilisées, l'agence émettrait simplement une évaluation contre un conseiller et entamerait des poursuites. Le conseiller devrait comparaître à un interrogatoire préalable où il devrait répondre à toutes les questions pertinentes concernant la question. Il ne serait pas en mesure de refuser de répondre aux questions, il ne serait pas en mesure de simplement se taire. S'il y avait ensuite procès, le conseiller devrait comparaître le premier et présenter tous les faits se rapportant au cas. Par contraste, dans une procédure criminelle, le conseiller ne ferait pas l'objet d'un interrogatoire préalable et ne serait pas obligé de divulguer des renseignements et n'aurait pas à témoigner devant les tribunaux.

Pour l'agence, il s'agit d'une procédure très simple: à savoir, utiliser une loi quasi criminelle pour poursuivre des conseillers lorsque ces conseillers ne bénéficient pas de la protection du droit criminel.

**Le président:** Vous avez dit qu'il n'existe pas d'obligation comparable de la part des percepteurs des impôts d'adhérer à certaines normes. Est-ce bien ce que vous avez dit?

**Mr. MacKnight:** C'est exact.

**Le président:** L'année dernière, le Congrès américain a discuté passionnément de cette question et cela ne semble rien avoir donné. À votre avis, comment devrait-on s'y prendre?

**Mr. MacKnight:** Je n'en suis pas sûr. Je pense que nous devrions examiner l'expérience dans d'autres pays. En fait, je vais faire un peu de réclame ici. Il s'agit d'un des grands sujets dont nous discuterons à notre conférence annuelle en septembre. Des membres du ministère des Finances et de l'Agence du revenu prendront la parole sur cette question.

**Le président:** Voulez-vous dire en rapport avec ce projet de loi ou avec ce problème en général?

**Mr. MacKnight:** Nous allons traiter d'un certain nombre de questions, mais cette disposition particulière concernant les amendes administratives fera l'objet de discussions approfondies.

**The Chairman:** Is it really part of a larger problem that tax people tend to harass taxpayers?

**Mr. MacKnight:** I have heard anecdotal evidence of that. I do not know how much credence I give it. Certainly, you hear stories among certain groups; I do not know how best to describe them. The de-tax movement, for instance, promulgates stories about harassment by revenue collection officials. I am not sure how credible some of those stories are, but there are probably good examples out there of horror stories.

**Senator Oliver:** Do you hear them in your practice?

**Mr. MacKnight:** Yes, I experience them occasionally, but thankfully very rarely. When egregious conduct on the part of a Revenue agency official does come up, there are procedures within the Canada Customs and Revenue Agency administration for lodging complaints and seeking redress, but it is all very informal.

**Senator Tkachuk:** I have a hard time understanding why you need this little piece of legislation here.

**Mr. MacKnight:** So do we.

**Mr. Carr:** We agree with you. We have been arguing that for eight months.

**Senator Tkachuk:** I want to clarify this for my arguments later on. I want your opinion on this. What if a client is falsely counselled by an accountant or a lawyer to do something to get around a requirement? He might say, "Well, it is against the law but we will do it anyway." Or perhaps the client does not even know it is against the law, but the advisor wants to look good to the big client. The false tax return is filed. Then what happens? First, the client goes to jail or is heavily fined. Can the client not also sue the advisor for the bad advice?

**Mr. MacKnight:** Yes. Absolutely.

**Senator Tkachuk:** The client can get redress and report the advisor to the professional association. Perhaps the advisor's licence would be pulled. There are so many penalties out there for doing these bad things. They want to charge you a \$100,000 fine.

**Mr. Carr:** Let me give you a less egregious example. A recent case went to the Supreme Court of Canada. The Tax Court of Canada found in favour of the taxpayer. The Federal Court of Appeal reversed that decision and found in favour of the department. Supposing we froze the frame at that stage. The notes put out by the Department of Finance say that if you were to counsel someone contrary to a decided tax case you would be guilty of culpable conduct for offering advice that was inconsistent with what a court had said. Freezing the frame there, if the department proceeded to court, they would argue that you are guilty of culpable conduct. The Supreme Court of Canada said that the

**Le président:** Cela fait-il vraiment partie d'un problème plus général, à savoir la tendance de la part des percepteurs des impôts à harceler les contribuables?

**Mr. MacKnight:** Ce que j'ai entendu à ce sujet est anecdotique. J'ignore dans quelle mesure on peut y ajouter foi. Il y a bien entendu des histoires qui circulent parmi certains groupes; je ne sais pas comment les décrire. Le mouvement contre les impôts, par exemple, fait circuler des histoires à propos de harcèlement de la part des percepteurs des impôts. Je ne sais pas dans quelle mesure certaines de ces histoires sont crédibles, mais il y a probablement de bons exemples d'histoires d'horreur.

**Le sénateur Oliver:** En entendez-vous parler dans l'exercice de votre profession?

**Mr. MacKnight:** Oui, j'en fais l'expérience à l'occasion, mais heureusement très rarement. En cas de manquement flagrant de la part d'un responsable de l'Agence du revenu, il existe des procédures au sein de l'administration de l'Agence des douanes et du revenu du Canada pour déposer des plaintes et obtenir réparation, mais tout cela est très informel.

**Le sénateur Tkachuk:** J'ai de la difficulté à comprendre pourquoi on a besoin de ce texte de loi.

**Mr. MacKnight:** Nous aussi.

**Mr. Carr:** Nous sommes d'accord avec vous. C'est ce que nous faisons valoir depuis huit mois.

**Le sénateur Tkachuk:** Je voudrais obtenir des éclaircissements en prévision des arguments que je présenterai plus tard. J'aimerais avoir votre opinion à ce sujet. Que se passe-t-il si un client est mal conseillé par un comptable ou un avocat qui lui propose de contourner un règlement? Il pourrait dire: «Cela est contraire à la loi, mais nous allons quand même le faire». Ou peut-être que le client ne sait même pas que c'est contraire à la loi, mais le conseiller veut faire bonne impression auprès du client important. La fausse déclaration de revenu est donc produite. Que se passe-t-il alors? Tout d'abord, le client va en prison ou se voit infliger une lourde amende. Le client ne peut-il pas aussi poursuivre le conseiller pour les mauvais conseils qu'il lui a donnés?

**Mr. MacKnight:** Oui. Tout à fait.

**Le sénateur Tkachuk:** Le client peut obtenir réparation et rapporter le conseiller à l'association professionnelle. Le conseiller se verra peut-être retirer sa licence. Il y a tant de pénalités prévues pour ce genre d'agissements. On peut vous imposer une amende de 100 000 \$.

**Mr. Carr:** Laissez-moi vous donner un exemple moins flagrant. La Cour suprême du Canada a récemment été saisie d'un cas de ce genre. La Cour canadienne de l'impôt avait donné raison au contribuable. La Division d'appel de la Cour fédérale a renversé cette décision et a accueilli l'appel du ministère. Supposons que nous nous arrêtons à cette étape-là. Les notes préparées par le ministère des Finances indiquent que si vous deviez donner à quelqu'un des conseils qui vont à l'encontre d'une décision prise dans une cause relative à l'impôt, vous seriez accusé de conduite coupable pour avoir fourni des conseils incompatibles avec une décision rendue par un tribunal. Si on s'arrêtait à cette étape-ci, si

taxpayer was right and obviously the advisor was not guilty of culpable conduct.

Some of these areas are very fine and not based on blatantly wrong counsel. The courts have shown that we deal with grey areas. Yet the Department of Finance would say that, if you were to tell a client that the position of the agency, as decided perhaps by the Tax Court of Canada, was incorrect and would not stand up before the Court of Appeal, they would say that you were not entitled to give that advice and that you were guilty of culpable conduct for doing so.

**Mr. MacKnight:** That is notwithstanding that the Revenue agency has been known to ignore decided cases in their interpretation and application of the Income Tax Act.

**Mr. Carr:** Of the last 20 cases that went to the Supreme Court of Canada where taxpayers appealed, the taxpayers won 19, so it is not as if the agency is always correct. In fact, their success rate at the Supreme Court of Canada is very low.

**Mr. MacKnight:** It is interesting that in other jurisdictions, notably the United States, they have penalties for outrageous tax advice — perhaps we would call it extremely aggressive tax advice — but they do not call it culpable conduct or misrepresentation. They use the term accuracy-related penalties, and the penalties are not outrageously large.

**The Chairman:** Is that not really semantics?

**Mr. MacKnight:** No, it is a difference, because in the United States the accuracy-related penalties require the advisor to have undertaken an analysis of the situation and to have applied professional judgment and to have determined that, in the opinion of the tax advisor, there was a reasonable case for filing in a particular way. Where they are filing against a known position of the IRS or against a decided case, they are required to identify that on the tax return. Once it has been identified on the tax return, everyone is off the hook. That is considered full, true and plain disclosure to the tax authorities. We do not have anything comparable to that here.

We frequently have situations where cases are distinguished because of differences in facts, particularly in areas like real estate development or in what are considered tax shelters or in cases of reasonable expectation of profits. You can find lots of cases going in each direction. Our job is to apply our professional judgment: In this particular case, is it more likely that you will land on this side of the line or on that side of the line? The problem with culpable conduct is that, because that line is so wide, the question becomes whether you will land on the line half the time. Our concern is that if you land on the line, you are considered offside.

**Senator Poulin:** Mr. MacKnight, you represent 8 000 professionals who deal with income reporting; is that correct?

**Mr. MacKnight:** That is correct.

le ministère allait devant les tribunaux, il pourrait soutenir que votre conduite était coupable. La Cour suprême du Canada a donné raison au contribuable et de toute évidence la conduite du conseiller n'était pas coupable.

Il y a donc des distinctions très subtiles et parfois les décisions ne sont pas basées sur des conseils manifestement erronés. Les tribunaux ont indiqué que nous avons affaire à des zones grises. Toutefois, le ministère des Finances dirait, si vous deviez expliquer à un client que la position de l'agence, suite peut-être à une décision de la Cour canadienne de l'impôt, était incorrecte et serait rejetée par la Cour d'appel, le ministère dirait que vous n'aviez pas le droit de fournir ces conseils et que le fait d'agir ainsi équivaut à une conduite coupable.

**M. MacKnight:** Sans compter que l'Agence du revenu a déjà interprété et appliqué la Loi de l'impôt sur le revenu sans tenir compte des décisions des tribunaux.

**M. Carr:** Sur les 20 dernières causes qui sont allées en appel devant la Cour suprême du Canada, les contribuables en ont gagné 19 et l'Agence n'a donc pas toujours raison. En fait, elle a enregistré un taux de succès très faible devant la Cour suprême.

**M. MacKnight:** Dans d'autres pays, notamment les États-Unis, des pénalités sont prévues pour les conseils fiscaux qui dépassent la mesure — disons qu'ils vont beaucoup trop loin — mais sans parler de conduite coupable ou de fausse déclaration. On parle d'inexactitude et les peines ne sont pas très lourdes.

**Le président:** Ce n'est pas une simple question de sémantique?

**M. MacKnight:** Non, il y a une différence, car aux États-Unis, les dispositions à cet égard exigent que le conseiller ait effectué une analyse de la situation et se soit servi de son jugement professionnel pour déterminer qu'il pouvait raisonnablement formuler la déclaration d'une certaine façon. Lorsqu'il fait une déclaration contraire aux règles énoncées par l'IRS ou aux conclusions d'un jugement, il doit l'indiquer sur la déclaration de revenu. Une fois que c'est précisé sur la déclaration, sa responsabilité et celle de son client sont dégagées. On considère qu'il y a eu une divulgation pleine et entière aux autorités fiscales. Nous n'avons rien de comparable chez nous.

Il arrive souvent qu'une distinction soit faite entre plusieurs cas parce que les circonstances n'étaient pas les mêmes, surtout dans des domaines comme l'immobilier, les abris fiscaux ou l'espoir raisonnable de tirer un profit. Vous pourrez trouver un tas de cas qui auraient été tranchés différemment. Notre rôle consiste à exercer notre jugement professionnel pour voir si, dans tels cas, l'interprétation des règles a de bonnes chances d'être faite en faveur de notre client. Étant donné que la ligne de démarcation est très floue, la notion de conduite coupable est problématique en ce sens que la zone grise étant très large, nous risquons de tomber en plein dedans la moitié du temps. Et nous craignons alors que nous soyons jugés fautifs.

**Le sénateur Poulin:** Monsieur MacKnight, vous représentez 8 000 professionnels qui préparent des déclarations de revenu, n'est-ce pas?

**M. MacKnight:** C'est exact.

**Senator Poulin:** When I studied this bill, to me it did not refer to the cases that you are referring to. You use the American terminology of accuracy-related errors, whereas the whole intent of this bill is to look at extreme situations, and once you look at extreme situations, you look at the amount of the cap. It is the same message: it is a very high cap, but we want to deal with extreme situations so that the responsibility is shared in those extreme situations.

**Mr. MacKnight:** But shared by whom?

**Senator Poulin:** By the professional and his or her client.

**Mr. MacKnight:** I do not think the legislation accomplishes that. I do not have any difficulty with your statement, but I do not think the legislation accomplishes that. The legislation is quite encompassing and it covers many situations where there might be an error in judgment, but we all make those. We should not be penalized for an error in judgment, for making an honest mistake.

To go back to Senator Tkachuk's comment, if you tell someone to take a filing position knowing it is false, then, yes, you should be subject to penalties. However, let us take the situation of someone asking, "Should I deduct this expense related to my hobby farm?" There are many hobby farm cases — it is a very grey area — and you exercise judgment and you come down on this side of the line or that side of the line. That is what tax practitioners get paid to do. However, that is not culpable conduct. We might be wrong. A court might find us wrong.

We have to remember that, in the first instance here, it is a Revenue auditor that is making the determination that someone has been guilty of certain conduct, and then it goes into the courts, and once it is in the courts, it is public. There was a recent case dealing with Ms Gernhart and access to information, and certain provisions of the Income Tax Act were struck down and it was affirmed by the Federal Court of Appeal that tax litigation is public. There is no way that you can keep this secret. There is no way you can hide the fact that a practitioner has been assessed for something that the Revenue agency thinks is egregious, and if that practitioner is ultimately vindicated, they have no remedy. They cannot rebuild their lost reputation. They cannot sue the Revenue agency for the loss of their business and their livelihood.

**Senator Poulin:** Therefore, your real worry is with respect to the application and the process?

**Mr. MacKnight:** Absolutely. We, like the other groups ahead of us, are resigned to the fact that this train is coming down the tracks. We just want to have a seat in the locomotive to help drive it.

**The Chairman:** That is very well said. Thank you, gentlemen.

Honourable senators, we now have appearing before us Mr. Roy Cullen, Member of Parliament and Parliamentary Secretary to the Minister of Finance.

Please proceed, Mr. Cullen.

**Le sénateur Poulin:** Lorsque j'ai étudié ce projet de loi, je n'ai pas eu l'impression qu'il se rapportait aux cas dont vous parlez. Vous mentionnez la terminologie américaine qui fait mention d'inexactitude alors que tout ce projet de loi s'applique aux cas extrêmes et qu'il s'agit alors de fixer des limites. La limite est située très haut, mais nous voulons nous attaquer aux cas extrêmes de façon à ce que la responsabilité soit partagée.

**M. MacKnight:** Mais partagée par qui?

**Le sénateur Poulin:** Par le professionnel et son client.

**M. MacKnight:** Je ne crois pas que c'est ce que fait cette loi. Je ne vois pas d'objection à ce que vous dites, mais je ne pense pas que ce soit le résultat de cette mesure. La loi est très générale et couvre de nombreuses circonstances où une erreur de jugement a pu être commise. Nous commettons tous ce genre d'erreur et nous ne devrions pas être pénalisés pour une simple erreur de jugement, commise en toute bonne foi.

Pour en revenir à ce qu'a dit le sénateur Tkachuk, si vous conseillez à quelqu'un de faire une fausse déclaration, vous devriez être passible de sanctions. Mais prenez la situation où un client va vous demander: «Devez-vous déduire cette dépense qui se rapporte à ma ferme d'agrément?» Les fermes d'agrément sont nombreuses — c'est une zone très grise — et nous pourrions porter un jugement qui tomberait en plein milieu de cette zone grise. C'est pour cela que les fiscalistes sont payés. Il n'y a toutefois pas eu d'intention coupable. Nous pourrions nous tromper. Un tribunal pourrait juger que nous étions dans le tort.

N'oublions pas que, dans le premier cas, c'est un vérificateur du revenu qui détermine si quelqu'un s'est rendu coupable d'une certaine conduite après quoi l'affaire va devant les tribunaux et devient alors publique. Il y a eu le cas récent de Mme Gernhart concernant l'accès à l'information où la Cour d'appel fédérale a annulé certaines dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu en affirmant que les litiges fiscaux étaient publics. Il est impossible de garder ces questions confidentielles. Vous ne pouvez pas cacher le fait que l'Agence du revenu a accusé un fiscaliste d'avoir enfreint délibérément les règles. Et si les tribunaux donnent finalement raison au fiscaliste, il n'a aucun recours. Il ne peut pas regagner la réputation qu'il a perdue. Il ne peut pas poursuivre l'Agence du revenu pour la perte de sa clientèle et de son gagne-pain.

**Le sénateur Poulin:** Par conséquent, vous vous inquiétez surtout de l'application de la loi et du processus?

**M. MacKnight:** Absolument. Comme les autres groupes qui nous ont précédés, nous nous résignons au fait que l'on s'oriente dans cette voie. Nous voulons simplement avoir notre mot à dire.

**Le président:** Très bien. Merci, messieurs.

Honorables sénateurs, nous recevons maintenant M. Roy Cullen, député et secrétaire parlementaire du ministre des Finances.

Allez-y, monsieur Cullen.

**Mr. Roy Cullen, Parliamentary Secretary to the Minister of Finance:** Mr. Chairman, with the exception of three measures, all of the components of this bill were announced in the 1999 budget. I do not need to remind you that the tax relief measures that were announced in the 2000 budget in February will be contained in separate legislation. Our focus today is on the 1999 budget.

[Translation]

In keeping with the government's commitment to providing on-going tax relief — beginning with those Canadians most in need — there are three general tax relief measures in this legislation. Subject to this bill being enacted, all took effect on July 1, 1999.

[English]

First, the bill increases the amount of income that Canadians can receive tax free. Although the 2000 budget increases this tax-free amount further, as I just indicated, that measure will be part of another bill. Second, the supplement to personal amounts provided for low-income taxpayers in the 1998 budget is extended to all taxpayers and increased by a further \$175. Third, the 3 per cent general surtax is abolished for all taxpayers.

A number of measures improve both the fairness and the operation of the tax system. Let me briefly summarize them. To address situations where income is diverted from high- to low-income earners, usually family members, to avoid tax, Bill C-25 introduces a special tax aimed specifically at structures designed to split income with minors. This tax will apply to certain income of individuals aged 17 and under.

[Translation]

Retroactive lump-sum payments are currently taxed when they are received even though a significant portion may relate to prior years. The resulting tax liability may be higher than if the payments had been made, and taxed, as the income arose. A special relieving mechanism will now compute the tax on qualifying retroactive lump-sum payments of \$3,000 or more in a given year.

[English]

To reduce the tax burden on Hutterite colonies, income can now be allocated to each spouse in a family.

Two new civil penalties can be imposed on third parties who make false statements for tax purposes. One relates to the tax shelter and other tax-planning arrangements. The second concerns advising or participating in a false tax filing. I know that the members of the committee have been interested in this particular topic. I will provide several brief comments.

**M. Roy Cullen, secrétaire parlementaire du ministre des Finances:** Monsieur le président, à l'exception de trois mesures, toutes les dispositions de ce projet de loi ont été annoncées dans le budget de 1999. Je n'ai pas besoin de vous rappeler que les mesures d'allégement fiscal annoncées dans le budget de 2000, en février, feront l'objet d'une loi distincte. C'est du budget de 1999 qu'il est question aujourd'hui.

[Français]

Conformément à l'engagement qu'a pris le gouvernement d'accorder un allégement fiscal continu, — en commençant par les Canadiens qui en ont le plus besoin — ce projet de loi renferme trois mesures générales d'allégement fiscal. Sous réserve de la promulgation de ce projet de loi, elles sont toutes entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1999.

[Traduction]

Premièrement, le projet de loi augmente le montant de revenu que les Canadiens peuvent recevoir sans payer d'impôt. Le budget de 2000 augmente encore ce montant exempt d'impôt mais, comme je viens de le dire, cette mesure fera partie d'un autre projet de loi. Deuxièmement, le montant de revenu exempt d'impôt accordé aux contribuables à faible revenu, qui avait été majoré dans le budget de 1998, est accordé à tous les contribuables et augmenté encore de 175 \$. Troisièmement, la surtaxe générale de 3 p. 100 est abolie pour tous les contribuables.

Un certain nombre de mesures améliorent l'équité et l'application du régime fiscal. Permettez-moi de les résumer brièvement. Pour tenir compte des situations où un contribuable à revenu élevé fractionne son revenu avec un contribuable à revenu plus bas, généralement un membre de sa famille, pour réduire ses impôts, le projet de loi C-25 met en place un impôt spécial qui vise les arrangements visant à fractionner le revenu avec des mineurs. Cet impôt s'appliquera à certaines sources de revenu de personnes âgées de 17 ans et moins.

[Français]

Les paiements forfaïtaires rétroactifs sont actuellement imposés dans l'année où ils sont reçus même s'ils peuvent porter en bonne partie sur des années antérieures. Le montant d'impôt dont un contribuable est redevable à l'égard de ces paiements peut être plus élevé que si le paiement en question avait été effectué et imposé chaque année. Il y aura maintenant un allégement spécial aux fins du calcul de l'impôt sur les paiements forfaïtaires rétroactifs admissibles totalisant au moins 3 000 dollars au cours d'une année donnée.

[Traduction]

Afin d'alléger le fardeau fiscal des colonies huttérites, il sera possible de distribuer le revenu entre les deux conjoints.

Deux nouvelles pénalités administratives peuvent être imposées aux tiers qui font de faux énoncés aux fins de l'impôt. L'une concerne les abris fiscaux et autres dispositions de planification financière. La deuxième s'applique aux personnes qui aident à faire une fausse déclaration de revenu. Je sais que les membres du comité se sont intéressés à ce sujet. Je vais faire quelques brèves observations sur cette question.

First, any decisions at the local tax office that would involve any action in terms of a third party could not be instituted at the regional tax office level. It would have to come back to the head office for review. In fact, the Revenue agency put out a clarifying statement on October 19, 1999. It is quite a long statement. Perhaps I could give it to the clerk and it could be read into the record. The statement basically says to remind staff that they should not, under any circumstances, speculate on the application of the penalty until it becomes law and until the Parliamentary guidelines are in place. The statement goes on to say that once Finance has finalized legislation, the consultations will be started. They are committed to ensuring that the guidelines will result in a fair administration of the proposed third party legislation. There is to be no action taken by local tax officers.

The other question, which I think was raised by a witness or more than one witness, was the notion that someone from outside the Revenue agency would be part of the advisory panel. We have looked at that quite extensively. It raises a couple of quite serious issues in our view. First, the committee would be looking at specific tax returns, so it raises privacy issues. How can you have external advisors part of that process? Second, it would be somewhat unprecedented for a committee such as this within the Revenue agency to have external advisors as part of that process. Having said that, the guidelines that will be developed will have significant input from and consultation with experts from the law societies, the CICA, other professionals and other stakeholder groups to ensure that the guidelines are fair and reasonable.

When an individual dies and leaves RRSPs and RRIFs not to a surviving spouse but to dependent children, they, not the deceased's estate, will be responsible for any resulting income inclusions. This measure is of a relieving nature due to the low income tax rates provided for low-income individuals.

The medical expense tax credit is being extended to cover the care of people with severe disabilities living in a group home, therapy for those with severe disabilities, and tutoring for the learning disabled. As well, talking textbooks for people with perceptual disabilities who attend educational institutions will now qualify as eligible equipment for persons with disabilities.

The manufacturing and processing profits tax credit is being extended also to corporations producing electrical energy for sale or steam for use in such production.

#### [Translation]

Corporations faced with multiple taxation years being re-assessed at the same time are often caught in situations where taxable refund interest relating to one taxation year is calculated in favour of the corporation over the same period for which

Premièrement, lorsqu'un tiers est impliqué dans un dossier, la décision d'imposer des pénalités ne peut pas être prise par le bureau de l'impôt régional. Elle devra être examinée par la direction de l'Agence. En fait, l'Agence du revenu a émis des éclaircissements à ce sujet, le 19 octobre 1999. C'est un assez long document. Peut-être pourrais-je le remettre au greffier afin qu'il soit intégré au compte rendu. On y rappelle au personnel de l'Agence qu'il ne doit en aucun cas supposer que la pénalité s'appliquera avant que la loi ne soit promulguée et que les lignes directrices du Parlement ne soient mises en place. On y ajoute qu'une fois que le ministère des Finances aura terminé la préparation du projet de loi, les consultations débuteront. On s'est engagé à ce que les lignes directrices assurent l'administration équitable des dispositions s'appliquant aux tiers. Aucune mesure ne doit être prise par les agents locaux de l'impôt.

Il y a aussi une autre question qui a été soulevée par certains témoins: on s'est demandé si quelqu'un n'appartenant pas à l'Agence du revenu pourrait faire partie du groupe consultatif. Nous nous sommes longuement penchés sur la question, car cela posait un ou deux problèmes à notre avis. D'abord, le comité est censé se pencher sur des déclarations de revenu spécifiques, ce qui pose des questions de protection des renseignements personnels. Dans ce cas, comment songer à s'adjointre des conseillers de l'extérieur? En second lieu, aucun comité tel que celui qui est prévu au sein de l'Agence du revenu n'a jamais encore fait appel à des conseillers externes dans le cadre d'une démarche de ce genre. Cela dit, les lignes directrices seront élaborées à la suite de consultations auprès d'experts de divers barreaux, de l'ICCA et d'autres groupes de professionnels et d'intéressés, en vue de faire en sorte qu'elles soient justes et raisonnables.

Lorsque quelqu'un décède et laisse ses REER et ses FERR non pas à un conjoint survivant mais à des enfants à charge, ce sont ceux-ci et non pas la succession du décédé qui devront se charger de toute inclusion de revenu découlant de la succession. Il s'agit d'une mesure d'assouplissement tenant compte des faibles taux d'imposition s'appliquant aux personnes à faible revenu.

Le crédit d'impôt pour les dépenses médicales est élargi et s'appliquera désormais à ceux qui souffrent de handicaps graves et qui vivent dans des foyers collectifs, aux soins thérapeutiques dispensés à ceux qui souffrent d'incapacités graves et au tutorat dispensé à ceux qui ont des difficultés d'apprentissage. De plus, les manuels sonores destinés à ceux qui ont des troubles de perception et qui fréquentent des établissements d'enseignement seront désormais considérés comme de l'équipement admissible à des crédits d'impôt destinés aux personnes vivant avec des handicaps.

Les crédits d'impôt à la fabrication et sur les bénéfices de transformation s'appliqueront désormais aux sociétés produisant de l'énergie électrique destinée à la vente ou produisant de la vapeur destinée à la production d'électricité.

#### [Français]

Aux prises avec de nouvelles cotisations simultanées couvrant plusieurs années d'imposition, certaines sociétés font souvent face à des situations où l'intérêt sur les remboursements est imposable, alors que l'intérêt sur les arriérés n'est pas déductible. Il y aura

non-deductible arrears interest relating to a different taxation year is calculated against the corporation. Under a new relieving mechanism, corporations can request that the underlying overpayment and underpayment amounts be offset for interest calculation purposes.

[English]

In addition, LSVCCs will be encouraged to focus more on small business investments. The surcharge on large deposit-making institutions is being extended to October 31, 2000, and a new rule will ensure that hiring a Canadian firm to provide certain investment services for a non-resident does not mean that the non-resident is carrying on business in Canada.

[Translation]

Moving on, there are three non-budget measures in this legislation.

First, the federal government's tax-sharing agreements with self-governing Yukon First Nations will come into force once this bill is passed. This means that the federal government will then vacate 75 per cent of its income tax room on settlement lands for the Yukon First Nation governments to occupy.

Second, the income of the trust established by the federal, provincial and territorial governments to provide compensation to hepatitis C victims is exempt from income tax.

And third, cash demutualization benefits will be treated as dividends and subject to the low-dividend tax rate.

[English]

Honourable senators, this is but a brief summary of the measures in Bill C-25. All of these measures have been designed to improve tax fairness and the operation of the tax system.

[Translation]

I, along with the officials who are present today, look forward to answering your questions.

[English]

**Senator Tkachuk:** I have a number of questions. What were the three measures that were not announced in the 1999 budget?

**Mr. Brian J. Ernewein, Director, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch, Department of Finance:** Are you referring to other items that were announced by press release?

**Senator Tkachuk:** I am referring to Mr. Cullen's statement that, with the exception of three measures, all the components of this bill were announced in the 1999 budget. What were the three measures that were not announced in the 1999 budget?

**Mr. Cullen:** The three measures were demutualization measures, the hepatitis C, and First Nations tax issues.

désormais un mécanisme d'allégement en vertu duquel une société pourra obtenir la compensation de ces montants aux fins du calcul de l'intérêt.

[Traduction]

En outre, on encouragera les SCRT à investir encore plus dans la petite entreprise. La surtaxe qui s'applique aux grandes institutions de dépôt est prolongée jusqu'au 31 octobre 2000, et une nouvelle règle fera en sorte que le recrutement d'une entreprise canadienne dans le but de fournir certains services d'investissement à un non-résident ne signifie pas pour autant que le non-résident exploite une entreprise au Canada.

[Français]

Ensuite, ce projet de loi renferme trois mesures non budgétaires.

Premièrement, les arrangements sur le partage des impôts entre le gouvernement fédéral et les Premières nations autonomes du Yukon entreront en vigueur une fois que ce projet de loi aura été adopté. Le gouvernement fédéral se retirera alors de 75 p. 100 de son espace fiscal sur le territoire visé par le règlement, au profit des gouvernements des Premières nations du Yukon.

Deuxièmement, le revenu de la fiducie mise sur pied par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pour dédommager les victimes de l'hépatite C sera exonéré d'impôt sur le revenu.

Troisièmement, le produit en espèces reçu à la suite de la démutualisation d'une société d'assurance-vie sera assimilé à des dividendes, au taux d'imposition réduit applicable à ces derniers.

[Traduction]

Honorables sénateurs, je vous ai résumé brièvement les mesures du projet de loi C-25 qui visent à rendre encore plus équitables les dispositions fiscales de même que le régime fiscal.

[Français]

Les fonctionnaires ici présents et moi-même serons heureux de répondre à vos questions.

[Traduction]

**Le sénateur Tkachuk:** J'ai plusieurs questions à poser moi-même. Quelles étaient les trois mesures qui n'ont pas été annoncées dans le budget de 1999?

**M. Brian J. Ernewein, directeur, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances:** Parlez-vous des autres mesures annoncées dans le communiqué de presse?

**Le sénateur Tkachuk:** M. Cullen a affirmé qu'à l'exception des trois mesures, toutes les composantes de ce projet de loi-ci avaient été annoncées dans le budget de 1999. Quelles étaient donc les trois mesures qui n'étaient pas annoncées dans le budget de 1999?

**M. Cullen:** Il s'agit des mesures de démutualisation, de la fiducie relative à l'hépatite C et des dispositions fiscales à l'endroit des Premières nations.

**Senator Tkachuk:** Would the provisions under 163.2 have been announced in the budget?

**Mr. Ernewein:** Yes, they were. That section was part of the 1999 budget papers.

**Senator Tkachuk:** How was that announced? Was it these papers, or was there an explanatory note?

**Mr. Ernewein:** I cannot see the front of your book.

**Senator Tkachuk:** It is called "Legislative Proposals — Explanatory Notes Relating to Income Tax." This is the one that comes with the bill.

**Mr. Ernewein:** It was originally announced in the 1999 budget, in February of 1999, and found in the 1999 budget plan. Legislation to implement that was released in draft form in September of 1999. It was further included in the formal legislation introduced in the House of Commons in December of 1999.

**Senator Tkachuk:** We have had a number of people come before us. You probably were all here earlier when we had all the submissions.

**Mr. Cullen:** I was not here, but others were, I think.

**Senator Tkachuk:** We had representation from the chartered accountants. Also, we had a brief from the Canadian Association of Municipalities. There were quite a number of people interested in section 163.2.

What was the original intent or reason for putting this into the act, considering their concerns that criminal penalties already exist? Furthermore, there are penalties imposed by the professional associations themselves. They can also be sued if they supply false or wrong information to a taxpayer. What is this all about? What is this proposed section to do?

**Mr. Cullen:** You mean that we did not have before?

**Senator Tkachuk:** Yes.

**Mr. Ernewein:** We have, under the Income Tax Act, a variety of penalties that can apply in certain circumstances when taxpayers or others file false statements or make false statements in relation to tax matters. With respect to taxpayers themselves, criminal penalties can apply and civil penalties can apply. Either course of action can be pursued depending on the gravity of the offence and the circumstances.

In the context of those who advise taxpayers or are working or providing information relating not to their own taxes payable but in relation to another taxpayer, criminal penalties can currently apply. There are, however, no civil penalties that generally parallel those that can apply to the taxpayers. That gap was noted on a number of occasions. I think it was noted by the Auditor General. I believe it was noted by the public accounts committee in one of its reports. It was noted by the technical committee on business taxation. All of them recommended that the gap be filled.

**Le sénateur Tkachuk:** Les dispositions prévues au paragraphe 163.2 ont-elles été annoncées dans le budget?

**Mr. Ernewein:** Oui. C'était annoncé dans les documents du budget de 1999.

**Le sénateur Tkachuk:** Comment est-ce que cela a été annoncé? S'agit-il de ces documents-ci, ou s'agit-il plutôt d'une note explicative?

**Mr. Ernewein:** Je n'arrive pas à voir la page liminaire de votre document.

**Le sénateur Tkachuk:** Il s'agit du document intitulé «Propositions législatives — Notes explicatives sur l'impôt sur le revenu» qui accompagne le projet de loi.

**Mr. Ernewein:** Cela avait été annoncé au départ dans le budget de février 1999, et cela s'est retrouvé dans le plan budgétaire de 1999. Les mesures législatives destinées à mettre en oeuvre le budget ont été publiées sous forme d'ébauche en septembre de 1999. Mais les mesures ont également été incluses au projet de loi déposé à la Chambre des communes en décembre 1999.

**Le sénateur Tkachuk:** Nous avons reçu beaucoup de témoins, et j'imagine que vous étiez tous présents au moment de leurs témoignages.

**M. Cullen:** Je n'y étais pas, mais les autres si, je crois.

**Le sénateur Tkachuk:** Nous avons reçu les représentations des comptables agréés de même qu'un mémoire de l'Association canadienne des municipalités. En fait, beaucoup de gens s'intéressaient au paragraphe 163.2.

Pourquoi, au départ, a-t-on voulu l'insérer au projet de loi, étant donné que les sanctions au criminel existent déjà? De plus, les associations professionnelles elles-mêmes imposent des sanctions. Les coupables peuvent donc être poursuivis s'ils fournissent de l'information fausse ou erronée à un contribuable. Par conséquent, quel est l'objet de cet article-là?

**M. Cullen:** Par rapport à ce qui existait auparavant?

**Le sénateur Tkachuk:** Oui.

**Mr. Ernewein:** La Loi de l'impôt sur le revenu prévoit toute une gamme de sanctions qui s'appliquent dans les cas où les contribuables ou d'autres personnes envoient de faux énoncés ou font de faux énoncés fiscaux. Quant aux contribuables eux-mêmes, des sanctions peuvent s'appliquer au pénal et au civil. On peut choisir l'un ou l'autre, en fonction de la gravité de l'infraction et des circonstances.

Quant à ceux qui conseillent les contribuables ou travaillent pour eux ou leur fournissent de l'information non pas sur leurs propres impôts mais sur l'impôt d'un autre contribuable, il est déjà prévu que des sanctions s'appliquent au criminel. Toutefois, il n'existe pas de sanctions correspondantes au civil qui s'appliquent aux contribuables. C'est cette lacune qui a déjà été signalée à plusieurs reprises, et par le vérificateur général en particulier. Le comité des comptes publics l'a d'ailleurs signalé dans l'un de ses rapports. Cela a été signalé aussi par le comité technique sur le régime fiscal des entreprises. Tous ont donc recommandé de combler cette lacune.

**Senator Tkachuk:** Is the civil action that can be taken redundant to the criminal action?

**Mr. Ernewein:** It is an alternative.

**Senator Tkachuk:** I see. Who decides?

**Mr. Ernewein:** In terms of assessing the penalty in the first instance, it would be the Revenue agency. In terms of the ultimate decision, it might well be a court, if the taxpayer were to challenge it.

**Senator Tkachuk:** I may be wrong, but were the people concerned about this not more concerned about tax shelters than about whether a person is properly filling out the forms for their car depreciation or expenses? Is that not more what you were concerned about originally? Is that not why those other people, including the Auditor General, suggested that we have this legislation?

**Mr. Ernewein:** Yes, I think that was among the concerns. It may well have been in some cases. I do not recall well enough the various reports on an individual basis to say whether tax shelters were the only or primary reason for the recommendations in those various reports. However, speaking from our perspective, we were not sure we understood, once we were taking on the exercise of filling this gap, why we would not provide for the application of civil penalties even where it was not in the context of a tax shelter. For example, where someone was making false statements on behalf of a single client, it might not fall under the rubric of a tax shelter, yet it still raises the same concerns for the tax system. It occurred to us that it was appropriate.

**Senator Tkachuk:** Who would be making false statements? The third party?

**Mr. Ernewein:** The advisor, perhaps, or the tax preparer.

**Senator Tkachuk:** Would that person not already be likely to suffer other actions, either under the Criminal Code, lawsuit by the taxpayer, or loss of the right to practise accounting or to be a CGA? Would all that not happen to that poor person if he lied on a tax return?

**Mr. Ernewein:** It is possible that other consequences could arise from it, but it is not necessarily the case.

**Senator Tkachuk:** I would be very surprised if it were not necessarily the case.

**Mr. Ernewein:** A tax preparer who is not a member of any professional body would not be covered by that. There may be circumstances where the taxpayer would not be able to sue because he was somehow complicit in the action.

**Senator Tkachuk:** Would the taxpayer not then be liable?

**Le sénateur Tkachuk:** Les poursuites au civil qui peuvent être entreprises viennent-elles s'ajouter aux poursuites au criminel?

**M. Ernewein:** C'est l'un ou l'autre.

**Le sénateur Tkachuk:** Je vois. Qui décide?

**M. Ernewein:** C'est l'Agence du revenu, pour ce qui est d'évaluer la sanction en première instance. Pour ce qui est de la décision ultime, ce peut être un tribunal, si le contribuable décide de contester le premier jugement.

**Le sénateur Tkachuk:** Je me trompe peut-être, mais est-ce que ceux qui s'inquiétaient de cette lacune n'étaient pas plus préoccupés par les abris fiscaux que du fait qu'un contribuable remplit correctement ou pas les formulaires afférents à ses dépenses de transport ou à la dépréciation de sa voiture? N'est-ce pas ce qui vous préoccupait au départ? Cela n'explique-t-il pas pourquoi tous ces autres gens dont vous avez parlé, notamment le vérificateur général, ont suggéré de l'inscrire dans ce projet de loi-ci?

**M. Ernewein:** Oui, c'était sans doute là une des raisons, et cela s'appliquait peut-être dans certains cas. Je n'ai pas un souvenir suffisamment précis des divers rapports individuels pour pouvoir me prononcer sur le fait que les abris fiscaux étaient la seule raison ou la raison principale pour laquelle ces recommandations avaient été faites dans les divers rapports. Toutefois, de notre point de vue à nous, dès lors que nous avons décidé de combler cette lacune, nous ne voyions pas pourquoi il ne serait pas possible de prévoir l'application de sanctions au civil même dans les cas où il ne s'agit pas d'un abri fiscal. Ainsi, à partir du moment où quelqu'un fait des faux énoncés au nom d'un client, même si cet énoncé ne relève pas de la rubrique des abris fiscaux, cela soulève tout de même les mêmes préoccupations au sujet du régime fiscal. Voilà pourquoi nous avons jugé que cela pouvait être approprié.

**Le sénateur Tkachuk:** Mais qui ferait ces faux énoncés? Un tiers?

**M. Ernewein:** Le conseiller fiscal, ou peut-être aussi le spécialiste en déclarations.

**Le sénateur Tkachuk:** Mais ce tiers ne pourrait-il pas ainsi être possible d'autres mesures, comme des poursuites en vertu du Code criminel, des poursuites intentées par le contribuable, ou ne pourrait-il pas aussi perdre son droit de pratiquer la comptabilité ou perdre son titre de comptable général licencié? Le tiers ne pourrait-il pas être frappé de ces sanctions si on le trouvait coupable d'avoir menti sur une déclaration d'impôt?

**M. Ernewein:** Il est possible, en effet, que son geste ait d'autres conséquences, mais ce ne serait pas nécessairement le cas.

**Le sénateur Tkachuk:** Je serais fort surpris que cela ne soit pas nécessairement le cas.

**M. Ernewein:** Mais les sanctions ne s'appliqueraient pas nécessairement au spécialiste en déclarations n'appartenant à aucun ordre professionnel. Il peut y avoir des circonstances où le contribuable se trouverait dans l'impossibilité d'intenter des poursuites parce qu'il était en quelque sorte complice.

**Le sénateur Tkachuk:** Mais le contribuable ne serait-il pas possible de sanctions?

**Mr. Ernewein:** Possibly.

**Senator Tkachuk:** Well, either they are or they are not. I am just asking.

**Mr. Cullen:** The distinction here is that this is a third party remedy under civil law that could involve H&R Block and all those tax preparers. It could involve anyone involved in assisting in the preparation of a tax return. Even if some of the discussion had its origins in tax shelters. I think one must reach the obvious conclusion that this type of activity would certainly not be limited to tax shelter type plans. It is evident over a wide spectrum of tax preparation, tax planning, et cetera.

**Senator Tkachuk:** Have you ever been to H&R Block? Have you ever used it?

**Mr. Cullen:** I am a CA myself, so I usually do it on the computer.

**Senator Tkachuk:** At H&R Block, you go in with your papers. They sit down, and 15 minutes later you are out the door. It is \$30 or whatever, and you are out the door. Usually that trained person is just doing it temporarily to help a person to fill out and understand all that stuff that you put in the tax return. Surely you will not say that she will sit there, meeting the person for the first time, and develop some kind of a criminal conduct that you would send your tax department after.

**Mr. Cullen:** That is one of the reasons for the indifference clause. In terms of culpable conduct, the indifference clause is important. If information that would indicate that a tax return is fraudulent — and I will use that term — comes to the attention of a person who is preparing or assisting with the preparation of a tax return, that tax preparer is not allowed under these provisions to be totally indifferent and say, "Oh, so your income is totally under-reported. Well, I have a busy day, so we will just get on with things."

**Senator Tkachuk:** Do you think H&R Block would jeopardize their whole business by doing stuff like that?

**Mr. Cullen:** I used H&R Block as an example. It could be anyone advising or helping to prepare a tax return.

**Senator Tkachuk:** As a parliamentarian, are you not concerned, first, that the measures under this act are rather draconian, and, second, that as parliamentarians we have a responsibility to protect citizens from the bureaucracy, not to increase the power of the bureaucracy over the citizens?

**Mr. Cullen:** Senator, this is defined as culpable conduct, and it has three components. The first is tantamount to intentional conduct; in other words, someone working with a taxpayer deliberately fills out a fraudulent tax return. Frankly I do not have a lot of sympathy. The second component is indifference. In other words, the taxpayer says, "Here are my receipts, but they are all bogus." The tax preparer responds, "Oh, okay. I will fill it out anyway." I do not have a problem with that. Third is wilful,

**M. Ernewein:** C'est possible.

**Le sénateur Tkachuk:** C'est oui ou c'est non? Je vous pose la question.

**M. Cullen:** Il faut faire une distinction ici: il s'agit d'un recours à une tierce partie, prévu dans le droit civil, qui pourrait mettre en cause H&R Block, par exemple, et tous ces spécialistes en déclarations. Cela pourrait mettre en cause quiconque aiderait à préparer une déclaration de revenu. Même si, au départ, la discussion tourne autour des abris fiscaux, il saute aux yeux que ce genre d'activité ne peut se limiter aux mesures qui sont du type des abris fiscaux. Cela peut couvrir toute une gamme d'activités survenues au cours de la préparation ou de la planification fiscale, notamment.

**Le sénateur Tkachuk:** Êtes-vous jamais allé chez H&R Block? Avez-vous déjà eu recours à ses services?

**M. Cullen:** Je suis comptable moi-même, et je remplis d'habitude ma déclaration à l'ordinateur.

**Le sénateur Tkachuk:** Il faut se rendre avec tous vos papiers chez H&R Block: au bout de 15 minutes, tout est terminé. Contre 30 \$, par exemple, on s'occupe de vous. On a souvent affaire à des personnes formées en la matière qui, temporairement, aident les contribuables à remplir leur déclaration et à comprendre tout ce qu'il faut annexer à ladite déclaration. On ne peut tout de même pas reprocher à l'expert qui rencontre le contribuable pour la première fois d'agir de façon criminelle: cela ne justifierait pas de lui envoyer vos agents!

**M. Cullen:** C'est ce qui explique notamment la clause d'indifférence. Cette clause joue un rôle important dans la définition de la conduite coupable. Si l'information inscrite sur la déclaration d'impôt est frauduleuse — et j'utilise à dessein ce terme — et si celui qui aide le contribuable à préparer sa déclaration d'impôt s'en aperçoit, ce spécialiste en déclarations ne peut en vertu de ces dispositions rester complètement indifférent et laisser passer, comme si de rien n'était.

**Le sénateur Tkachuk:** Pensez-vous vraiment que H&R Block risquerait toute sa réputation en faisant des choses comme cela?

**M. Cullen:** J'ai donné l'exemple de H&R Block. Mais cela pourrait s'appliquer à quiconque conseille le contribuable ou l'aide à préparer sa déclaration de revenu.

**Le sénateur Tkachuk:** D'abord, cela ne vous inquiète-t-il pas en tant que parlementaire que les mesures contenues dans le projet de loi soient à ce point draconniennes, et en second lieu, ne pensez-vous pas que les parlementaires ont la responsabilité de protéger les citoyens contre les bureaucraties, plutôt que de donner encore plus de pouvoir à ceux-ci?

**M. Cullen:** Sénateur, la conduite coupable comprend trois éléments. D'abord, il faut qu'il y ait conduite intentionnelle, autrement dit, que quelqu'un aidant un contribuable remplisse délibérément une déclaration de revenu frauduleuse. Je n'ai aucune sympathie à l'égard de ces gens-là. Le deuxième élément, c'est l'indifférence. Autrement dit, même si le contribuable avoue au spécialiste que ses reçus sont tous faux, celui-ci les accepte néanmoins et remplit la déclaration en conséquence. Celui-là ne

reckless or wanton disregard of the law. I do not have a problem with that.

**Senator Tkachuk:** Who decides that?

**Mr. Cullen:** The guidelines will be developed with professionals and, like many things, will evolve over time in terms of jurisprudence and how the Revenue agency applies it.

**Senator Tkachuk:** All the things you mentioned are already covered by other aspects of the Criminal Code or the ethics of the professions. Surely if an accountant or certified general accountant did any one of those three things and their professional body found out, because that is how the income tax people find them, they would be thrown out of the profession.

**Mr. Robert D. Brown, Clifford Clark Visiting Economist, Department of Finance:** You are quite right that anyone dealing with these things might well be found subject to penalties in other places. The points are, first, that advisors are not necessarily members of professional bodies. They can be operating on their own. Many of them are. Second, at the moment, the only thing an advisor could be charged with is a criminal offence under the criminal sections of the act and that involves a very high standard of proof and is only used in the most serious and difficult of situations. As recommended by the Auditor General, by the public accounts committee and by the report of task force on business taxation, it was felt necessary to broaden the law to introduce a civil penalty for those people who assist others in culpable conduct in relation to returns.

**Senator Furey:** Everyone we have heard from today, the accountants and lawyers, are all concerned that the inclusion of indifference in the definition is way too broad. How do you respond to that?

**Mr. Cullen:** As I said earlier, I think the indifference test is really a necessary component. Each of the three tests reflects a different aspect of the type of conduct to which civil penalties have been applied to taxpayers, and there are some key cases we could cite, such as *Venne* and *Mallick*. The indifference test concerns a person who passively participates in non-compliance with the tax law. In other words, the advisor does not care that the client is making a false statement with the advisor participating in the filing of a tax return. In comparison, the wilful or reckless test is primarily directed to a person who actively disregards the law. In other words, the advisor knows the law and decides to prepare a false statement that the client uses in filing his or her tax return. In our view, the indifference test and the wilful or reckless conduct test are complementary and deal with passive versus active culpability.

me pose pas de problème. En troisième lieu, il y a celui qui agit avec un mépris intentionnel, téméraire et total de la loi. Celui-là ne me pose pas de problème.

**Le sénateur Tkachuk:** Mais qui décide duquel des trois éléments il s'agit?

**M. Cullen:** Les lignes directrices seront élaborées par des professionnels du domaine et comme pour la plupart des choses, elles évolueront avec le temps en fonction de la jurisprudence et de la façon dont l'Agence du revenu les applique.

**Le sénateur Tkachuk:** Mais tout ce dont vous avez parlé se retrouve déjà dans le Code criminel sous un aspect ou un autre et est déjà couvert par les codes de déontologie des professions. Il me semble évident que si un comptable ou un comptable général licencié était coupable d'une de ces trois conduites et que son ordre professionnel le découvrait — puisque c'est ainsi que les gens de l'impôt le découvrent — il serait radié de sa profession.

**M. Robert D. Brown, économiste invité de Clifford Clark, ministère des Finances:** Vous avez raison de dire que quiconque est trouvé coupable d'une de ces conduites peu fort bien faire l'objet de sanctions imposées par d'autres instances. Mais il faut d'abord comprendre que ces conseillers ne font pas nécessairement partie d'un ordre professionnel. Il se peut qu'ils fassent cavalier seul, et c'est souvent le cas. En second lieu, la seule accusation qui peut être portée pour l'instant contre un conseiller, c'est une accusation au criminel en vertu des articles pénaux de la loi, et il faut pour cela établir des preuves incontestables; de plus, ces accusations ne sont portées que dans les cas les plus graves et les plus difficiles. Comme le recommandaient le vérificateur général, le comité des comptes publics et le Groupe d'étude sur le régime fiscal des entreprises dans son rapport, on a jugé nécessaire d'élargir la loi pour introduire une amende administrative à l'égard de ceux qui aident les contribuables à agir de façon coupable dans leurs déclarations de revenu.

**Le sénateur Furey:** Tous ceux que nous avons entendus aujourd'hui, les comptables et les avocats, estiment que le fait d'inclure l'indifférence dans la définition rend celle-ci trop générale. Qu'en pensez-vous?

**M. Cullen:** Comme je l'ai déjà dit, je pense que le critère de l'indifférence est vraiment un élément essentiel. Chacun des trois critères traduit un aspect différent du genre de comportement qui a donné lieu à l'imposition d'amendes administratives à des contribuables, et nous pourrions citer ici certaines causes types comme *Venne* et *Mallick*. Le critère d'indifférence intervient lorsque quelqu'un, en ne faisant rien, permet que la législation fiscale ne soit pas respectée. En d'autres termes, le conseiller fiscal ne se soucie pas du fait que son client lui fait une fausse déclaration alors qu'il l'aide à remplir sa déclaration d'impôt. Par comparaison, le critère de l'acte délibéré ou de la négligence vaut surtout dans le cas d'une personne qui agit sans tenir compte de la loi. En d'autres termes, le conseiller connaît la loi et décide de préparer un faux énoncé que son client utilisera dans sa déclaration d'impôt. À notre avis, le critère de l'indifférence et celui de l'acte délibéré sont complémentaires étant donné qu'ils visent l'un la culpabilité passive et l'autre la culpabilité active.

The example I gave earlier was that you are helping someone prepare a tax return and they tell you clearly that this is a fraudulent tax return or they give you enough information that you can conclude that quite simply. Is that then not just as bad as participating in the preparation of a fraudulent tax return? What is the difference, senator?

**Senator Oliver:** A number of the people who appeared before us talked about judgment calls on valuations, where they must use their judgment, professional or otherwise, in determining what value to place on something for the taxpayer. That is where they did not want to get caught.

**Mr. Cullen:** There are many judgment calls in the preparation of tax returns and tax planning.

**Senator Oliver:** The valuation of a particular asset.

**Mr. Cullen:** Yes. Under this test, culpable conduct means more than just making an error in judgment. It means deliberately misstating an asset or a valuation when there is enough information available that a reasonable person would know that that valuation is not appropriate.

I cannot tell you that all these areas will become absolutely crystal clear once the law is passed — they will not, and you know that as well — but I can tell you certainly that the intent is not to track down people who are making reasonable judgment calls in light of all the information available to them. That is part and process of doing tax returns and good tax planning.

**Mr. Brown:** Valuations are always the subject of opinion and debate, but the legislation does contain a clause that states that when the individual has an opportunity to show that the statement was made in good faith and was reasonable, in that case he would not be found guilty or subject to a penalty.

**Senator Tkachuk:** My supplementary is in relation to a question that you answered regarding the budget of 1999, and you said that this legislation was in the budget. Could you go to the 1999 budget plan, pages 206 and 207, where they talk about the act itself? It says:

The penalty will apply to a person who makes (or participates in the making of) a statement or omission that the person knows or would have known, but for circumstances amounting to gross negligence, is a false statement or omission that may be used for tax purposes by or on behalf of another person in a return, form, certificate, statement or answer filed or made by or on behalf of that other person.

The interesting part here is that it says that "the penalty will be the greater of \$1,000 and 50 per cent of the amount of tax sought to be avoided or refunded." The second part of it is that Revenue

Je vous avais donné un exemple: vous aidez quelqu'un à remplir une déclaration d'impôt et ce quelqu'un vous dit très clairement que cette déclaration est frauduleuse ou alors vous en dit suffisamment pour que vous puissiez arriver à la même conclusion. Cette attitude n'est-elle pas aussi condamnable que le fait de participer personnellement à la préparation d'une déclaration d'impôt frauduleuse? Quelle est la différence, sénateur?

**Le sénateur Oliver:** Plusieurs témoins nous ont dit qu'ils devaient faire appel à leur propre jugement, professionnel par exemple, pour pouvoir agir au nom du contribuable. C'est précisément dans ces cas-là qu'ils ne veulent pas se trouver en faute.

**M. Cullen:** Lorsqu'on prépare une déclaration d'impôt, lorsqu'on fait de la planification fiscale, il faut souvent faire appel à son jugement.

**Le sénateur Oliver:** Lorsqu'il s'agit d'évaluer un élément d'actif, par exemple.

**M. Cullen:** En effet. Avec ce critère, une conduite coupable représenterait beaucoup plus qu'une simple erreur de jugement. Il s'agirait d'une évaluation délibérément fausse d'un élément d'actif, ou encore d'une évaluation telle que, étant donné les informations disponibles, une personne raisonnable saurait tout de suite qu'elle est inexacte.

Je ne puis vous garantir que tous ces éléments vont devenir absolument limpides une fois que la loi aura été adoptée — ce n'est pas le cas, et vous le savez comme moi — mais je peux néanmoins vous dire en toute certitude que notre intention n'est pas d'aller débusquer des gens qui prennent une décision raisonnable en fonction des renseignements dont ils disposent. Cela est tout à fait normal lorsqu'on fait des déclarations de revenu et de la planification fiscale.

**M. Brown:** Une évaluation est toujours une question d'opinion, mais la loi prévoit néanmoins que lorsque quelqu'un a la possibilité de prouver que sa déclaration a été faite de bonne foi et est raisonnable, il ne sera ni jugé coupable, ni soumis à une amende.

**Le sénateur Tkachuk:** Ma question complémentaire fait suite à une réponse que vous avez donnée au sujet du budget de 1999, lorsque vous avez dit que la loi en question faisait partie du budget. Si vous vous reportez au plan budgétaire de 1999, à la page 219, là où il est question de la loi en question, on peut lire ceci:

Cette pénalité s'appliquera à une personne qui fait, sciemment ou dans des circonstances équivalentes à une faute lourde, une fausse déclaration ou une omission pouvant être utilisée à des fins fiscales par un contribuable, ou pour son compte, dans une déclaration, un formulaire, un certificat, un relevé ou une réponse produit ou établi par celui-ci ou pour son compte, ou participe à cette activité.

Ce qui est intéressant ici, c'est que le texte dit également que «la pénalité correspondra au plus élevé des deux montants suivants: 1 000 \$, et 50 p. 100 du montant d'impôt que le

Canada would have the burden of proof of establishing the facts necessary to apply the civil penalties. Could you explain that and reconcile it with the bill itself?

**Mr. Cullen:** In terms of the gross negligence, the culpable conduct definition replaced the gross negligence liability standard originally proposed in the 1999 budget plan, and that was done at the urging of and with the agreement of the joint tax committee of the Canadian Institute of Chartered Accountants and the Canadian Bar Association. Its concerns include getting rid of the word "negligence," which is found in the phrase "gross negligence." The use of the terminology "culpable conduct" was based on consultation post the budget.

With respect to the burden of proof and penalties, perhaps Mr. Ernewein can answer.

**Mr. Ernewein:** First, in terms of the burden of proof, the general statement that the burden of proof is on Revenue Canada applies. That is found in the existing law and applies to this post penalty as well. In terms of the penalties, I am not sure if I am clear on the question.

**Senator Tkachuk:** The penalty will be the greater of \$1,000 and 50 per cent of the amount of tax sought to be avoided or refunded. That is a little different from the \$100,000.

**Mr. Ernewein:** Yes, thank you.

**Senator Tkachuk:** Why is that?

**Mr. Ernewein:** That is as a result of representations we received since the budget went out in 1999.

**Senator Tkachuk:** Who would have said that we should lift them to \$100,000 and forget that part?

**Mr. Ernewein:** It is not lifting them, it is capping them. If you have, for example, \$1 million of tax at stake, the original budget proposal would say that you are liable or exposed to liability for a fine of up to 50 per cent of that amount, or \$500,000. The revised proposal would say that the maximum you are entitled to as a penalty under this heading is \$100,000, plus any fees you charged. It is actually a relieving measurement.

**Senator Hervieux-Payette:** It is the first anniversary of a question that was not answered and I should like to make another attempt to perhaps educate the Department of Finance on the impact of the demutualization. In your statement you say that you were very generous. Now that the revenue is treated as dividend, everyone is a winner. I should like to give you the example that I submitted to your department and that I am still discussing with your department.

If you are a senior and you have the full Canada pension and the full supplement, your revenue is likely around \$10,000 for the whole year. You are over 70 years old, you receive your letter from your mutual company and you are the lucky winner of the

contribuable cherche à éviter de payer ou à se faire rembourser». Le second volet de cela est que Revenu Canada aura le fardeau de la preuve en ce sens que l'Agence devra monter le dossier nécessaire pour pouvoir imposer les amendes administratives. Pourriez-vous être plus précis à ce sujet et faire le lien avec le texte du projet de loi?

**M. Cullen:** Pour ce qui est de la faute lourde, la définition de la conduite coupable a remplacé le critère initial de la faute lourde qui avait été proposé dans le plan budgétaire de 1999, et cela sur les instances et avec l'accord du comité conjoint sur la fiscalité de l'Institut canadien des comptables agréés et de l'Association du Barreau canadien. Ces deux organismes voulaient faire disparaître le terme «faute» qu'on retrouvait dans l'expression «faute lourde». L'utilisation de l'expression «conduite coupable» a été le résultat des consultations post-budgetaires.

Pour ce qui est du fardeau de la preuve et des pénalités, M. Ernewein pourra peut-être vous répondre.

**M. Ernewein:** Tout d'abord, s'agissant du fardeau de la preuve, le critère général voulant que le fardeau de la preuve incombe à Revenu Canada demeure entier. C'est ce qui existe déjà dans la législation actuelle et le critère s'applique également dans le cas de cette pénalité a posteriori. Pour ce qui est des pénalités proprement dites, je ne sais pas si j'ai tout à fait bien compris la question.

**Le sénateur Tkachuk:** La pénalité sera le plus élevé des deux montants, 1 000 \$ ou 50 p. 100 du montant de l'impôt que le contribuable cherche à éviter ou demande à se faire rembourser, ce qui est quand même autre chose que 100 000 \$.

**M. Ernewein:** En effet, je vous remercie.

**Le sénateur Tkachuk:** Mais pourquoi donc?

**M. Ernewein:** C'est le résultat des instances qui nous ont soumises depuis la sortie du budget en 1999.

**Le sénateur Tkachuk:** Qui donc aurait pu avancer qu'il faudrait porter cela à 100 000 \$ et oublier le reste?

**M. Ernewein:** Ce n'est pas simplement relever le montant, c'est le plafonner. Admettons qu'il y ait un contentieux portant sur 1 million de dollars d'impôt: la version initiale du budget vous rendait possible d'une amende jusqu'à concurrence de 50 p. 100 de cette somme, c'est-à-dire 500 000 \$. La nouvelle proposition porte à 100 000 \$ le montant maximum de l'amende, plus vos honoraires. En fait, c'est plutôt une mesure de mitigation.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** En ce premier anniversaire d'une question à laquelle il n'a jamais été répondu, je voudrais une nouvelle fois tenter de sensibiliser le ministère des Finances à l'incidence de la démutualisation. Dans votre exposé, vous avez déclaré que vous étiez très généreux. Dès lors que ces revenus sont considérés comme des dividendes, tout le monde y gagne. Je voudrais vous donner à nouveau l'exemple que j'avais soumis à votre ministère et sur lequel je suis toujours en pourparlers avec lui.

Admettons que vous soyez une personne âgée touchant intégralement la pension du Canada et intégralement le supplément, votre revenu annuel serait de l'ordre de 10 000 \$. Vous avez donc plus de 70 ans, vous recevez une lettre de votre

policy that you have that you paid for when you were working some 20 years ago. You have paid so that when you are dead someone will be able to pay for your funeral. You then receive, by the gracious act of the government, \$2,000. The next year, the \$2,000 will be deducted from your revenue. You will be rich for one year and you will go from \$10,000 to \$12,000. In the following year you will go from \$12,000 to \$8,000 because the whole amount will be deducted. I am using gross figures because this is not exactly the way it is, but you can be sure that many senior people will suffer stress, have financial difficulty, and are living well under the poverty line.

I have submitted that to your department, and I have discussed that with the Department of Human Resources Development, which is administering the pension plan. I am asking you to make the effort to understand that this should be treated like the hepatitis C payment. It is a one-time payment with no responsibility on the part of the individual. They receive a cheque that, if they cash and spend, will cause them to be living in real poverty the following year. It seems that no one has thought about that.

My information is that 200,000 seniors are affected by that, albeit not with the same amount of money. I am asking you why this caveat has not been considered by the department. You are taxing money on which people have already paid tax. For all the beneficiaries of the demutualization, you are taxing every dollar they will receive, for which they have already paid a premium over a number of years. It is already a rip-off to the ordinary citizen, and in this case it is even worse because then you are collecting taxes on people who cannot afford it. We talk about removing the 3 per cent on people who make good salaries. I am talking about the small people who are not working for the Department of Finance.

**Mr. Cullen:** Senator, the hepatitis C program is basically a program to compensate victims for some extraordinary circumstances in which they found themselves and to try to repair some of the damage. It is different. I would submit, from someone getting a demutualization dividend, which is somewhat of a windfall gain.

**Senator Hervieux-Payette:** When you are making \$10,000 a year, if you receive a benefit will it be a windfall gain?

**Mr. Cullen:** It is income. I hear what you are saying, but it is a windfall income gain that otherwise you would not have had.

**Senator Hervieux-Payette:** They have not chosen that, though. It is being imposed on them. When I look at the definition here in the clause about the company, it states:

139.1(5) ...where an insurance corporation makes, at any time, a public announcement that it intends to seek approval for its demutualization, the fair market value of ownership

compagnie d'assurance qui vous dit que vous êtes l'heureux gagnant de la police que vous avez payée alors que vous travailliez il y a 20 ans de cela. Vous avez payé, de sorte que lorsque vous décédez, quelqu'un pourra acquitter les frais de vos funérailles. Mais, par la grâce du gouvernement, vous recevez maintenant 2 000 \$. L'année suivante, ces 2 000 \$ sont déduits de votre revenu. Vous êtes donc riche pendant un an, votre revenu passant de 10 000 \$ à 12 000 \$ cette année-là. Mais l'année suivante, vous passez de 12 000 \$ à 8 000 \$ parce que tout le montant va être déduit. J'utilise ici des chiffres approximatifs parce que ce n'est pas exactement de cette façon-là que les choses se passent, mais vous pouvez avoir la certitude que de nombreuses personnes âgées vont avoir des crises d'anxiété, connaître des difficultés financières et devoir vivre bien en deçà du seuil de la pauvreté.

J'ai fait valoir cela à votre ministère et j'en ai discuté avec le ministère du Développement des ressources humaines qui administre le Régime de pension. Je vous demande maintenant à vous d'essayer de comprendre qu'il faut considérer cela comme l'indemnisation donnée aux victimes de l'hépatite C. Il s'agit d'un versement unique qui n'impose aucune responsabilité au bénéficiaire. Celui-ci reçoit un chèque qui, à supposer qu'il l'encaisse et qu'il le dépense, le contraindra à vivre véritablement dans la pauvreté l'année suivante. Il me semble que personne n'avait pensé à cela.

D'après ce que je sais, 200 000 personnes âgées sont touchées, quoique les montants ne soient pas les mêmes dans tous les cas. Je vous demande maintenant pourquoi cela n'a pas été pris en compte par le ministère. En fait, vous taxez une somme sur laquelle le bénéficiaire a déjà payé des impôts. Pour tous les bénéficiaires de la démutualisation, vous taxez le moindre dollar qu'ils vont toucher et sur lequel ils ont déjà payé de l'impôt. Pour l'homme de la rue, c'est déjà de l'escroquerie, mais dans ce cas-ci c'est pire encore parce que vous taxez des gens qui n'en ont pas les moyens. Nous parlons d'éliminer 3 p. 100 d'impôt chez des gens qui gagnent bien leur vie. Moi je vous parle ici des petites gens qui ne travaillent pas pour le ministère des Finances.

**M. Cullen:** Sénateur, le programme relativ à l'hépatite C est essentiellement destiné à indemniser les victimes de circonstances exceptionnelles qu'elles ont subies afin d'essayer de les soulager un peu. À mon sens, ce n'est pas du tout la même chose que le fait de toucher un dividende de la démutualisation, ce qui est en quelque sorte un gain inespéré.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Pour quelqu'un qui gagne 10 000 \$ par an, vousappelez cela un gain inespéré?

**M. Cullen:** C'est un revenu. Je comprends bien ce que vous voulez me faire comprendre, mais c'est néanmoins un revenu inespéré que vous n'auriez autrement pas pu toucher.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Mais ce n'est pas leur libre arbitre. C'est quelque chose qu'on leur impose. Lorsque je regarde ici la définition dans l'article correspondant, je lis ceci:

139.1(5) [...] lorsqu'une compagnie d'assurance annonce publiquement son intention de faire approuver sa démutualisation, la juste valeur marchande des droits de

rights in the corporation is deemed to be nil throughout the period that

(a) begins at that time; and

(b) ends either at the time of the demutualization...

The corporation per se does not suffer any taxation. However, the individual at the end of the line, who will never understand that bill, will be penalized. I am talking about people who have no voice and who have no lobby in Ottawa. I have tried for 12 months to make someone understand that this is a one-time payment. They have nothing to do with the demutualization process. In fact, they are beneficiaries of nothing, because the only thing that will occur is that when you are over 70 and you do not have proper education you will cash the cheque and you will suffer. The only thing they can do is put the cheque in their bank account and wait until next year to make sure that they can pay for their rent and their food. This is the bear minimum on which you can live. Why is no one is paying attention to that?

**Mr. Cullen:** If you have written to the department or the minister, we could check that out.

**Senator Hervieux-Payette:** I have not had any good answers. They are working on it.

**Mr. Cullen:** You are aware that a policyholder could take the shares and sit on the shares?

**Senator Hervieux-Payette:** Do you know someone who is offered shares at age 75? Do you know of someone who would take shares when you are living in poverty and you have only \$10,000 a year? Most of these people are on GIS. We are not talking about large sums of money here. The proposal I made — and the chair is aware of this — was to have \$2,000 that would be not taxable for everyone living at the poverty line.

**The Chairman:** I understand your frustration completely. It is hard to get answers, but how does it apply to this bill?

**Senator Hervieux-Payette:** It says on page 45 of the bill:

(10) Where, in connection with the demutualization of an insurance corporation, a stakeholder receives a taxable conversion benefit (other than a specified insurance benefit), the stakeholder is deemed to have acquired the benefit at a cost equal to the value of the benefit.

**Mr. Cullen:** Considering that is something they would not have had anyway, they could take the shares and cash them in when their income is lower. I hear what you are saying.

**The Chairman:** How much money do you have to make in Canada so that you actually do not pay income tax? I thought people making \$10,000 or \$12,000 did not pay tax.

**Senator Tkachuk:** It is a little over \$7,000.

propriété dans la compagnie est réputée être nulle tout au long de la période qui:

a) commence au moment de l'annonce;

b) se termine soit au moment de la démutualisation [...]

La compagnie elle-même n'est pas taxée. En revanche, au bout du compte, c'est le particulier, qui ne comprendra jamais ce texte de loi, qui sera pénalisé. Je parle ici de gens qui n'ont pas voix au chapitre et qui n'ont pas de groupes de pression à Ottawa. Cela fait 12 mois que j'essaie de faire comprendre à quelqu'un qu'il s'agit d'un paiement qui ne surviendra qu'une fois. Ces gens n'ont rien à voir avec la démutualisation. Au contraire, ils n'en profitent pas du tout parce que la seule chose qui se produira, c'est que lorsqu'ils auront plus de 70 ans, ils encaisseront leur chèque et, comme ils n'ont pas beaucoup d'instruction, ils vont en subir les conséquences. Tout ce qu'ils peuvent faire, c'est virer ce montant à leur compte en banque et attendre à l'an prochain pour voir s'ils vont encore pouvoir payer leur loyer et leur alimentation. C'est le strict minimum pour vivre. Pourquoi personne ne s'intéresse-t-il à cela?

**M. Cullen:** Si vous avez écrit au ministère ou au ministre, nous pourrions le vérifier.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Les réponses qu'on m'a données n'étaient pas satisfaisantes. Le ministère y travaille toujours.

**M. Cullen:** Vous savez aussi que le détenteur d'une police peut recevoir ses parts et n'en rien faire?

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Vous connaissez beaucoup de gens qui reçoivent des actions à l'âge de 75 ans? Vous connaissez beaucoup de gens qui vivent dans la pauvreté, avec 10 000 \$ seulement par an, et qui ne feraient rien de ces actions? La plupart de ces gens touchent le supplément de revenu garanti. Nous ne parlons pas ici de grosses sommes. Ce que j'avais proposé — et le président le sait d'ailleurs fort bien — c'est d'exonérer une tranche de 2 000 \$ pour quiconque vit au seuil de la pauvreté.

**Le président:** Je comprends parfaitement votre sentiment d'impuissance. Il est difficile d'obtenir des réponses, mais en quoi cela s'applique-t-il au projet de loi?

**Le sénateur Hervieux-Payette:** À la page 47 du projet de loi, on peut lire ceci:

(10) L'intéressé qui reçoit un avantage de transformation imposable (sauf un avantage déterminé) à l'occasion de la démutualisation d'une compagnie d'assurance est réputé avoir acquis l'avantage à un coût égal à sa valeur.

**Mr. Cullen:** Étant donné que c'est là quelque chose qu'ils n'auraient de toute façon pas eu, ils pourraient fort bien prendre ces parts et les encaisser à un moment où leur revenu serait moins élevé. Je comprends tout à fait ce que vous voulez dire.

**Le président:** Combien d'argent faut-il gagner au Canada pour ne pas devoir payer d'impôt sur le revenu? Je pensais que quelqu'un qui gagnait 10 000 \$ ou 12 000 \$ ne payait pas d'impôt.

**Le sénateur Tkachuk:** Un peu plus de 7 000 \$.

**Mr. Cullen:** That is the basic personal exemption.

**Mr. Brown:** For seniors, it would be in excess of \$12,000.

**The Chairman:** You are saying that under that example there would be no tax?

**Mr. Brown:** Yes. That is correct, if the income is \$12,000. Essentially, the problem arises because the GIS is income-tested. When you have income in year one, your GIS amount is reduced in year two because it is always based on the previous year. I recognize that that is a significant problem. However, it is not, in a narrow sense, an income tax problem, it is a problem with the GIS supplement.

**Mr. Ernewein:** To add to that, I do not think it is an issue related exclusively to demutualization benefits. If someone makes \$10,000 in demutualization benefits versus \$10,000 by virtue of working part time as a retiree, that \$10,000 of wage income certainly has the effect that you describe with respect to GIS and possibly other means-tested programs.

**Senator Hervieux-Payette:** It is the same thing. I am talking about a bill that affects 200,000 people. This clientele is not necessarily very knowledgeable about income tax measures. Even with regard to the GIS, they apply once and think that everything will continue forever. They may be living in a senior citizen home with only \$100 pocket money left over every month on a yearly basis. That amounts to \$1,200. They receive \$1,200, so the next year they will not have enough money to buy Kleenex or clothing.

I have submitted this question to you, to your Department of Finance, and to HRDC. HRDC has said that it will be treated as a dividend so that they will not lose more than they have received. I said, "Great victory. They will not lose \$2,500 if they were only receiving \$2,000." I am asking you to reconsider this so that when we make the next changes on it this will not be promulgated, because it does not make sense.

As far as I am concerned, we are here to protect the small people. You can compare a once-in-a-lifetime measure to any other thing, but when you are inheriting something it is on a one-to-one basis and not on a public policy basis like this one. It does not affect hundreds of thousands of people at the same time. This is a public measure and it seems that this clientele doesn't have any lobby. They certainly do not have the Canadian Tax Foundation to make representations on their behalf, and this should be addressed.

**M. Cullen:** Il s'agit de l'exemption personnelle de base.

**M. Brown:** Pour les personnes âgées, ce chiffre serait supérieur à 12 000 \$.

**Le président:** Vous voulez donc dire que, dans ce cas-là, il n'y aurait pas d'impôt à payer?

**Mr. Brown:** C'est cela, si l'il s'agit d'un revenu de 12 000 \$. Le problème se pose en fait parce que le supplément de revenu garanti est fonction du revenu. Si vous touchez un revenu la première année, votre SRG diminue l'année suivante étant donné que c'est toujours fonction du revenu gagné l'année précédente. Je sais que c'est un gros problème mais, au sens étroit du terme, ce n'est pas un problème d'impôt sur le revenu, c'est un problème qui ne concerne que le supplément de revenu garanti.

**Mr. Ernewein:** Dans la même veine, je ne pense pas qu'il s'agisse ici d'un problème qui concerne exclusivement un avantage lié à la démutualisation. Admettons que quelqu'un touche un avantage de 10 000 \$ relié à la démutualisation, comparé à quelqu'un qui gagnerait 10 000 \$ en occupant un emploi à mi-temps après sa retraite, les 10 000 \$ gagnés en raison d'un emploi ont effectivement l'incidence que vous décrivez dans le cas du SRG et, peut-être aussi, d'autres programmes qui sont fonction du revenu.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Mais c'est tout à fait la même chose. Je parle ici d'un projet de loi qui touche 200 000 personnes. C'est une clientèle qui n'est pas nécessairement très au courant de la législation fiscale. Même dans le cas du SRG, ces gens font leur demande une seule fois et ils pensent que cet argent va leur revenir jusqu'à la fin des temps. Peut-être vivent-ils dans un foyer pour personnes âgées et peut-être ne leur reste-t-il chaque mois que 100 \$ d'argent de poche après avoir payé leur pension. Cela représente 1 200 \$. Ces gens-là touchent 1 200 \$, et avec ce que vous proposez ici, l'année suivante ils n'auront plus un sou pour s'acheter des mouchoirs en papier ou des vêtements.

J'ai soumis la question à votre ministère des Finances, je l'ai également soumise au ministère du Développement des ressources humaines. Ce dernier a déclaré que cet argent serait considéré comme un dividende de sorte que le bénéficiaire ne perdra pas plus qu'il n'aura touché. J'ai dit: «Alléluia, ils ne perdront pas 2 500 \$ si l'en ont touché que 2 000 \$.» Je vous demande donc de reconSIDérer tout cela de sorte que, lorsque nous apporterons la prochaine série de changements à ce texte, cette disposition ne sera pas promulguée étant donné qu'elle n'a absolument aucun sens.

Quant à moi, j'estime que nous sommes ici pour protéger les petites gens. Il est bien beau de comparer une mesure qui ne surviendra qu'une fois dans la vie à quoi que ce soit d'autre, mais lorsque vous héritez de quelque chose, c'est à titre individuel et non pas dans le cadre d'une politique de l'État comme celle-là. Cela ne touche pas des centaines de milliers de gens en même temps. Il s'agit là d'une disposition d'ordre public et, me semble-t-il, la clientèle en question n'a personne pour la défendre. Ces gens-là ne sont pas représentés par l'Association canadienne d'études fiscales, de sorte que c'est un problème dont vous devez vous saisir.

This totally escaped the House of Commons. I have discussed this situation with some MPs and they all agree with me. I have talked to the two departments and I am still corresponding with your department. My last letter is from this week. I am appealing to your sense of humanity that it does not make sense to penalize so many people by a measure that benefits only the people who have money.

**Mr. Cullen:** I hear what you are saying. You are speaking very eloquently on their behalf. I will certainly undertake to follow up the points you have raised with the department and with the minister and get back to you through the chair to see if there is anything constructive that could be done to deal with this.

**Senator Poulin:** I would like to follow up on what Senators Oliver and Tkachuk have raised in terms of concerns. Mr. Cullen, that were raised to us by the professionals that appeared before us as witnesses.

There seems to be a strong recognition that the different changes that Bill C-25 brings about increase fairness in the overall tax system and it is good news. On the other hand, the professionals who are involved as service providers for the reporting of income are worried now about the capacity of decisions to be made by Revenue Canada for responsibilities and shared responsibilities. What I am reading and hearing from the professionals is that it will finally change the practice of the profession itself and, because of increased liabilities, it could have an impact of increasing fees for clients. I know, Mr. Cullen, you have two hats. You are both a member of Parliament and parliamentary secretary to the Minister of Finance. You are also a professional of the tax system. You could respond to us in terms of these worries that your professional colleagues have.

**Mr. Cullen:** Yes. The application of these rules will have to be handled very carefully and very wisely by the Revenue agency. What we are asking professionals to do is nothing more than what their own professional bodies are asking them to do. I looked at the culpable conduct definition very carefully. As a professional, I do not have any difficulty with that; in fact, I would feel negligent if I did not comply with the culpable conduct rule.

Thus, I know there are sensitivities, and it will change to some extent the way tax practitioners do their work, and maybe for the better. Again, we are dealing with a small percentage of individuals who would ever be party to transactions like this. The honest and good tax professional will not be bothered by this, in my opinion. I think it could change practice for the better. If it inculcates a stronger sense of responsibility on the part of some, that could be a good thing.

This bill will change things, but I think for the better.

**Senator Poulin:** There seems to be a worry about the level of the decision maker in the department. In answer to a question by

La Chambre des communes n'y a vu que du feu. J'en ai discuté avec certains députés et tous sont d'accord avec moi. J'en ai parlé à deux ministères et je continue toujours à correspondre avec le vôtre. Mon dernier courrier date de cette semaine. Je fais appel à votre compassion car il est totalement illogique de pénaliser tant de gens par une mesure qui, finalement, ne profite qu'à ceux qui ont de l'argent.

**M. Cullen:** Je vous ai parfaitement comprise et vous défendez ces gens avec beaucoup d'éloquence. Je m'engage à donner suite à ce que vous avez fait valoir au sein du ministère et auprès du ministre, et je me remettrai en rapport avec vous par l'entremise du président pour voir s'il y a quoi que ce soit de constructif que nous puissions faire en réponse à vos préoccupations.

**Le sénateur Poulin:** Je voudrais aller dans le même sens que les sénateurs Oliver et Tkachuk en vous parlant, monsieur Cullen, des problèmes qui ont été évoqués devant nous par les professionnels que nous avons entendus comme témoins.

On s'entend pour dire que les diverses modifications apportées par le projet de loi C-25 rendent notre fiscalité globale plus équitable, ce qui est une bonne nouvelle. Par ailleurs, les professionnels qui sont des fournisseurs de service pour les déclarations d'impôt s'inquiètent actuellement en raison des décisions que pourra prendre Revenu Canada en matière de partage des responsabilités. D'après ce que disent les professionnels, cela va influer sur l'exercice de la profession en tant que telle et, en raison des obligations accrues, il pourrait s'ensuivre une augmentation des honoraires perçus auprès des clients. Je sais que vous agissez à deux titres, monsieur Cullen. Vous êtes à la fois député et secrétaire parlementaire du ministre des Finances. Vous êtes également un professionnel du régime fiscal. Vous pourriez nous dire ce que vous pensez des inquiétudes qu'éprouvent vos collègues de la profession.

**M. Cullen:** Oui. L'Agence du revenu devra appliquer ces règles de façon très minutieuse et judicieuse. Nous n'attendons rien de plus des professionnels que ce que leurs associations professionnelles attendent d'eux. J'ai examiné attentivement la définition de la conduite coupable. En tant que professionnel, elle me paraît tout à fait acceptable; en fait, j'aurais l'impression de manquer à mon devoir si je ne me conformais pas à la règle concernant la conduite coupable.

Je sais qu'il y a des petits problèmes et que ces mesures vont changer dans une certaine mesure la façon dont les conseillers fiscaux font leur travail, mais c'est peut-être mieux. Là encore, nous parlons d'un petit groupe de personnes qui seront un jour parties à ce genre de transactions. Le conseiller fiscal honnête et sérieux n'aura aucune raison de s'inquiéter de cette disposition, à mon avis. Je pense que cela ne pourra qu'améliorer la profession. Si cela inculque un sens des responsabilités plus profond à certains d'entre eux, ce sera une bonne chose.

Le projet de loi va changer les choses, mais en les améliorant, à mon avis.

**Le sénateur Poulin:** On semble s'inquiéter du niveau du pouvoir décisionnaire du ministre. En réponse à une question de

my colleague Senator Tkachuk, you said the Customs and Revenue Agency will decide. Could you be more specific?

**Mr. Cullen:** If someone in a regional office of the Revenue agency has reason to believe that one of the provisions of this proposed act, this culpable conduct test, has been breached, it would have to be reported to Ottawa. An advisory group of senior departmental officials will look at the particular circumstances against a set of guidelines, which will be worked up and developed with tax professionals and other key stakeholder groups. That particular case will be measured against those guidelines. Only if there seems to be a deficiency in relation to those guidelines would someone in head office in Ottawa decide to institute an action in terms of proposed legislation.

**Senator Poulin:** What would be the process, because concern was expressed about "the process"?

**Mr. Cullen:** I will ask others to comment, but I know that they had urged the government at the House of Commons committee, as well, to set up an advisory group that would involve outside experts. We went back to the department and looked at it very carefully. The problem that it poses is that, in terms of the individual taxpayers that are being reviewed, if there are outside panellists severe privacy issues will ensue. Also, in the way that Revenue Canada has operated historically, it would be unprecedented to bring in outside panellists to arbitrate or rule on specific taxpayer issues.

A taxpayer who is charged under one of these provisions will have all the recourses that are normally available to anyone within the Income Tax Act, the various mechanisms that currently exist.

**Senator Poulin:** One of the worries that was expressed is that once they are accused, and it is therefore public information, even though it is a civil suit, they feel that if they are found not guilty the loss to their professional reputation would probably be irreparable. What is your opinion in that regard?

**Mr. Cullen:** That is why it is so important that the process be tightly controlled and actions only instituted if there is clearly a breach of the culpable conduct test based on guidelines that will be freely available to all professionals.

**Mr. Brown:** There are essentially three internal appeal mechanisms that are available. The process is that the taxpayer or the third-party advisor can deal with the section chief in the field to make representations. The section chief feels that he must support the assessor and the issue then goes to head office. The advisor then has an opportunity to make a case to the advisory committee in head office. If the matter goes forward at that stage, in effect, an appeal can be taken to the courts. That automatically moves the issue to the legal branch. The aggrieved party has an

mon collègue le sénateur Tkachuk, vous avez dit que l'Agence des douanes et du revenu prendra les décisions. Pourriez-vous être plus précis?

**M. Cullen:** Si quelqu'un dans un bureau régional de l'Agence du Revenu a des raisons de croire qu'une personne a enfreint l'une des dispositions de ce projet de loi, en vertu du critère de la conduite coupable: il faudra le signaler à Ottawa. Un groupe consultatif de hauts fonctionnaires examinera les circonstances par rapport à une série de directives, qui seront élaborées en consultation avec des conseillers fiscaux et d'autres groupes d'intervenants clés. On examinera chaque cas particulier en fonction de ces directives. Quelqu'un à l'administration centrale à Ottawa décidera de prendre des mesures conformément au projet de loi uniquement s'il semble y avoir eu un écart de conduite par rapport à ces directives.

**Le sénateur Poulin:** Comment les choses se passeront-elles, puisqu'on a exprimé des inquiétudes au sujet du «processus»?

**M. Cullen:** Je vais demander à quelqu'un d'autre de répondre, mais je sais que l'on a demandé instamment au gouvernement, devant le comité de la Chambre des communes, également, de mettre sur pied un groupe consultatif comprenant des experts de l'extérieur. Nous nous sommes à nouveau penchés très sérieusement sur la question, au ministère. Cela pose un problème dans la mesure où pour les contribuables qui font l'objet d'un examen, il se pose de graves problèmes de protection des renseignements personnels si des gens de l'extérieur font partie du groupe. En outre, étant donné la façon dont Revenu Canada a fonctionné par le passé, ce serait tout à fait nouveau de faire appel à des gens de l'extérieur pour trancher des questions précises concernant les contribuables.

Un contribuable accusé aux termes de l'une de ces dispositions aura tous les moyens de recours qui existent normalement en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, et il pourra faire appel aux divers mécanismes déjà existants.

**Le sénateur Poulin:** Certaines personnes ont exprimé des inquiétudes en disant que, une fois que les gens seront accusés et que la question sera du domaine public, même s'il s'agit d'une poursuite au civil, ces personnes risquent de voir leur réputation professionnelle ternie de façon irrémédiable, même si elles sont déclarées non coupable par la suite. Qu'en pensez-vous?

**M. Cullen:** C'est pourquoi il importe que l'on suive les choses de très près et que l'on intente des poursuites uniquement s'il y a clairement infraction aux critères de la conduite coupable, en fonction de directives auxquelles auront accès tous les professionnels de l'impôt.

**M. Brown:** Il existe en fait trois mécanismes d'appel internes. Voici comment fonctionne le processus: Le contribuable ou le conseiller tiers peut communiquer avec le chef de section dans le domaine pour présenter des instances. Le chef de section estime qu'il doit appuyer le répartiteur et le dossier est donc transmis au bureau principal. Le conseiller a alors la possibilité de présenter des arguments au comité consultatif, au bureau principal. Si l'affaire va de l'avant à cette étape, en fait, il est possible d'interjeter appel auprès des tribunaux. Le dossier passe alors

opportunity to consult with that branch before the issue gets into court and before there is any publicity about it.

I might say that I have been in professional practice for over 40 years. I was concerned with these provisions when they were first introduced. A number of changes have been made over the course of the last year, in consultation with many people, and what were introduced are the issues or the processes that have been described to make sure that the procedures we are putting in place do respect the rights of advisors.

**The Chairman:** Will you undertake, Mr. Cullen, to send me a letter indicating that once a year regulations that are passed that are relevant to this bill will be tabled before this committee?

**Mr. Cullen:** That is correct. Yes, I will do that.

**The Chairman:** Is it agreed that we move to clause-by-clause consideration of Bill C-25?

**Senator Poulin:** I move that we complete clause by clause regarding Bill C-25.

**Senator Tkachuk:** Could we have a discussion on clause 163, which seems to be cause for concern, not only on our side but also on the government side, from what I gathered from the questions. Perhaps we can have a discussion, as to what we may want to do with that particular clause or what we may want to put in our report.

**Senator Oliver:** You are referring to the civil penalty section?

**Senator Tkachuk:** Yes, clause 163.

**Senator Poulin:** Did you not find the answers given by Mr. Cullen satisfactory?

**Senator Tkachuk:** No.

**Senator Poulin:** Are you referring to what Mr. Cullen spoke about with regard to the worry that was raised by some witnesses regarding indifference?

**Senator Tkachuk:** Yes, clause 163(2).

**Senator Poulin:** You are referring to the part that reads, "...shows an indifference as to whether this Act is complied with...", correct?

**Senator Tkachuk:** Yes.

**Senator Poulin:** I was satisfied with Mr. Cullen's answer.

**Mr. Cullen:** If I could, Mr. Chairman, just maybe to expand. The proposed legislation will change the way tax practitioners operate. If you leave the indifference or the more passive section out, you will find that it will change negatively to that extent. People who are inclined to do this will move to a more passive-type format with their tax advisors. They would look then to not engaging in an active way their tax advisor but to sanction the passive acceptance of various information. There would be an opening that I think could be exploited.

automatiquement au contentieux. La partie lésée peut consulter ce service avant que le tribunal ne soit saisi de l'affaire et que celle-ci devienne du domaine public.

Je dois dire que j'exerce depuis plus de 40 ans la profession. Lorsqu'elles ont été proposées, ces dispositions m'ont préoccupé. Certains changements ont été apportés l'an dernier, en consultation avec de nombreuses personnes, et on a ensuite proposé les méthodes qui ont été décrites pour s'assurer que les procédures que nous mettons en place respectent les droits des conseillers.

**Le président:** Pouvez-vous vous engager, monsieur Cullen, à me faire parvenir une lettre disant que, une fois par an, les règlements découlant de ce projet de loi seront déposés auprès de notre comité?

**M. Cullen:** C'est exact. Oui, je le ferai.

**Le président:** Les membres du comité sont-ils d'accord pour passer à l'étude article par article du projet de loi C-25?

**Le sénateur Poulin:** Je propose que nous terminions l'étude article par article du projet de loi C-25.

**Le sénateur Tkachuk:** Est-il possible de discuter de l'article 163, qui semble poser des problèmes, non seulement de notre côté mais également parmi nos collègues du gouvernement, d'après ce que j'ai déduit des questions qui ont été posées. Nous pourrions peut-être en discuter pour voir ce qu'il convient de faire à l'égard de cette disposition précise ou de ce que nous voudrons indiquer dans notre rapport.

**Le sénateur Oliver:** Vous parlez de l'article relatif aux pénalités administratives?

**Le sénateur Tkachuk:** Oui, l'article 163.

**Le sénateur Poulin:** Les réponses fournies par M. Cullen ne vous suffisent pas?

**Le sénateur Tkachuk:** Non.

**Le sénateur Poulin:** Voulez-vous parler de ce que nous a dit M. Cullen au sujet des inquiétudes soulevées par certains témoins quant à la question de l'indifférence?

**Le sénateur Tkachuk:** Oui, au paragraphe 163(2).

**Le sénateur Poulin:** Vous parlez du passage où il est dit: "...montre une indifférence quant à l'observation de la présente loi...", n'est-ce pas?

**Le sénateur Tkachuk:** Oui.

**Le sénateur Poulin:** La réponse de M. Cullen m'a satisfaite.

**M. Cullen:** Si vous me le permettez, monsieur le président, j'aimerais ajouter quelque chose. Le projet de loi va changer la façon dont les conseillers fiscaux travaillent. Si nous n'incluons pas cette disposition concernant l'indifférence ou l'attitude passive, nous constaterons que la situation ne fera que s'aggraver. Les gens qui sont enclins à agir de cette façon feront preuve d'une plus grande passivité à l'égard de leurs conseillers fiscaux. Ils essayeront alors de ne pas inciter leur conseiller fiscal à agir de façon dynamique mais plutôt approuveront l'acceptation passive de divers renseignements. Cela créerait une échappatoire que certains risqueraient d'exploiter, à mon avis.

**Senator Tkachuk:** The income tax law is currently administered without this proposed act. Surely, we have not seen a huge amount of evidence from you or anyone else, or in any of the papers, that shows that there is a tremendous amount of income tax evasion taking place with the compliance of advisors, which would be people of your profession, sir, and also the certified general accountants and the legal profession. We have not seen that kind of evidence to show that this would be a huge problem that could not be attended to by other laws already on the books.

We have laws against the very things that you argue for in clause 163(2). There are criminal laws: there are civil suits that can be applied by clients; there is dismissal from practising their profession, and all the rest of it. They do not have to be part of this.

**Mr. Cullen:** In part, senator, we are responding to the Auditor General's critique, admittedly, initially in the context of tax shelters, but also the Public Accounts Committee and other groups that highlighted the fact that there is participation, not only by professionals, but by tax preparers, and some of them would fail this culpable conduct test. As a result of that, as taxpayers, we all end up paying more tax, to compensate for those who are not paying the tax they are responsible for paying.

**Senator Tkachuk:** I do not want to continue the meeting, but the argument you used as to why this thing should remain the way it is is that you would not be able to attend to these matters. I may have grown up in a little town in Saskatchewan, but I believe that the reason the tax department would know there is a problem is because of the tax file they received. If they receive a particular tax return, they know that the person who sent the return has a problem, and they also know if there is a culpable act by the tax preparer, which can be attended to by the laws presently on the books. What has this got to do with that?

**Mr. Cullen:** Senator, would you agree that there is a sizeable underground economy? The estimates of the underground economy are in the range of 6 per cent. The underground economy has often been discussed in the context of the GST, but, of course, if you are not paying GST, you are not paying income tax. The amount at stake here could be quite sizeable.

**Senator Tkachuk:** We are ready for clause-by-clause, Mr. Chairman.

**Senator Poulin:** I have a few questions. You raised, Senator Tkachuk, the fact that we have concerns. I found that it was very important to raise with Mr. Cullen very clearly the concerns that we heard from the professionals. They were extremely good witnesses. We heard from a variety of professionals.

I would like to continue in the vein that you started at clause 163(2), if you do not mind.

**Senator Tkachuk:** You said you had no concerns, so we are ready for clause-by-clause, Mr. Chairman. I do not understand

**Le sénateur Tkachuk:** À l'heure actuelle, la législation de l'impôt sur le revenu est appliquée sans ce projet de loi. D'après ce que nous avons entendu dire, par vous ou par quelqu'un d'autre, ou lu dans les journaux, il ne semble pas qu'il existe énormément d'évasion fiscale avec la complicité des conseillers, qui sont des gens de votre profession, monsieur, ainsi que des experts comptables ou des juristes. Rien ne nous permet de dire que cela représente un problème énorme que l'on ne pourrait pas régler grâce aux autres lois déjà en vigueur.

Nous avons des lois qui s'appliquent au genre de comportement dont il est question au paragraphe 163(2). Il y a des lois pénales: les clients peuvent aussi intenter des poursuites au civil; on peut aussi interdire aux professionnels d'exercer leur métier, et ainsi de suite. Les dispositions du projet de loi ne sont pas nécessaires.

**M. Cullen:** Sénateur, nous réagissons en partie à la critique émise par le vérificateur général, certes au départ au sujet des abris fiscaux, mais également aux observations du comité des comptes publics et d'autres groupes qui ont signalé que non seulement des fiscalistes, mais également des spécialistes en déclarations agissent à l'occasion d'une façon qui n'est pas conforme au critère de la conduite coupable. Par conséquent, en tant que contribuables, nous finissons tous par payer plus d'impôt, pour compenser ceux qui ne paient pas leur juste part d'impôt.

**Le sénateur Tkachuk:** Je ne veux pas prolonger la séance, mais, pour justifier le maintien de cette disposition sous sa forme actuelle, vous avez dit qu'il serait impossible de résoudre ce genre de problème. J'ai peut-être été élevé dans une petite ville de la Saskatchewan, mais je crois que si le fisc est au courant d'un problème, c'est grâce à la déclaration d'impôt qu'il reçoit. Lorsqu'on reçoit une déclaration d'impôt en particulier, on sait que la personne qui l'a envoyée a un problème et on sait également si le spécialiste en déclarations s'est rendu coupable d'une infraction, à laquelle on peut très bien remédier grâce aux lois actuellement en vigueur. Quel rapport y a-t-il?

**M. Cullen:** Sénateur, convenez-vous qu'il existe une économie clandestine importante? D'après des estimations, celle-ci représente dans les 6 p. 100. Il a souvent été discuté de l'économie clandestine dans le contexte de la TPS, mais il va sans dire que si l'on ne paie pas de TPS, on ne paie pas non plus d'impôt sur le revenu. Les sommes en jeu sont assez considérables.

**Le sénateur Tkachuk:** Nous sommes prêts à commencer l'étude article par article, monsieur le président.

**Le sénateur Poulin:** J'ai quelques questions à poser. Sénateur Tkachuk, vous avez signalé que nous avons des inquiétudes. J'ai estimé de la plus haute importance d'exposer à M. Cullen les préoccupations dont nous ont fait part les professionnels, qui nous ont présenté d'excellents témoignages. Nous avons entendu le témoignage de divers fiscalistes.

J'aimerais poursuivre dans la même veine, au sujet du paragraphe 163(2), si vous le voulez bien.

**Le sénateur Tkachuk:** Vous avez dit que vous n'aviez aucune préoccupation, et nous sommes donc prêts à passer à l'étude

what the problem is. You are the one who suggested this. You said you had no concerns.

We are ready to go, Mr. Chairman.

**Senator Poulin:** I should really like to hear —

**Senator Tkachuk:** Question.

**Senator Poulin:** It is up to you to decide, Mr. Chairman, but I should like to hear Mr. Cullen specifically.

**The Chairman:** Obviously, they have brought in extra members, figuring we will have a big fight. There is nothing I can do about that. Sure, let's go to clause-by-clause. I do have a right to vote.

We have a motion to complete clause-by-clause study. All in favour?

**Senator Poulin:** Agreed.

**Senator Tkachuk:** Do you want to do the whole bill, Mr. Chairman?

**The Chairman:** It is up to you.

**Senator Tkachuk:** It is up to you. You are the Chairman.

**The Chairman:** You are the ones asking the questions.

**Senator DeWare:** Do you want to do it together or separately?

**Senator Tkachuk:** It does not matter.

**Senator DeWare:** You have a list there, Mr. Chairman. You say, "Shall the title carry? Shall clause 1 carry?"

**The Chairman:** We can do it in one of two ways.

**Senator DeWare:** I watched on CPAC one night the Banking Committee just agreeing to let it go.

**Senator Wiebe:** It is my understanding that we can deal with this bill clause by clause. Is that correct?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Wiebe:** I certainly hope that that is the case because I have three or four questions I would like to ask on each clause of this bill. I hope that the witnesses will stay to answer some of those questions for me.

**Senator DeWare:** You cannot do that on clause-by-clause study.

**Senator Wiebe:** I would hope each clause would be explained as we go along, and if there are amendments moved to the clause it would allow debate on that clause.

**Senator Tkachuk:** That has been done. Either call the vote or —

**Senator DeWare:** The witnesses cannot be involved in clause-by-clause study.

article par article, monsieur le président. Je ne comprends pas où est le problème. C'est vous qui avez proposé cela, en disant que vous n'aviez plus de problèmes.

Nous sommes prêts, monsieur le président.

**Le sénateur Poulin:** J'aimerais vraiment savoir...

**Le sénateur Tkachuk:** Le vote.

**Le sénateur Poulin:** C'est à vous de décider, monsieur le président, mais j'aimerais entendre la réponse de M. Cullen.

**Le président:** De toute évidence, ils ont fait venir d'autres sénateurs, partant du principe que cela allait barder. Je ne peux rien faire. Entendu, passons à l'étude article par article. J'ai le droit de voter.

Le comité est saisi d'une motion visant à terminer l'étude article par article. Tous ceux qui sont pour?

**Le sénateur Poulin:** D'accord.

**Le sénateur Tkachuk:** Voulez-vous faire tout le projet de loi, monsieur le président?

**Le président:** Cela dépend de vous.

**Le sénateur Tkachuk:** Cela dépend de vous, vous êtes le président.

**Le président:** C'est vous qui posez les questions.

**Le sénateur DeWare:** Vous voulez faire cela en une seule fois ou séparément?

**Le sénateur Tkachuk:** Peu importe.

**Le sénateur DeWare:** Tout est indiqué sur ce document, monsieur le président. Vous posez la question: «Le titre est-il adopté? L'article 1 est-il adopté?»

**Le président:** Nous pouvons procéder de deux façons différentes.

**Le sénateur DeWare:** J'ai suivi un soir, à la Chambre parlementaire, les délibérations du comité des banques, qui a simplement accepté le projet de loi tel quel.

**Le sénateur Wiebe:** D'après mes renseignements, nous pouvons examiner ce projet de loi article par article, n'est-ce pas?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Wiebe:** J'espère en tout cas que c'est le cas car j'aimerais poser trois ou quatre questions sur chaque article du projet de loi. J'espère que les témoins pourront rester pour répondre à mes questions.

**Le sénateur DeWare:** Vous ne pouvez pas faire cela lors de l'étude article par article.

**Le sénateur Wiebe:** J'espère qu'on pourra nous expliquer chaque article du projet de loi au fur et à mesure et que, si des amendements y sont proposés, il sera possible de discuter de l'article visé.

**Le sénateur Tkachuk:** Cela a été fait. Ou on met la question aux voix ou...

**Le sénateur DeWare:** Les témoins ne peuvent pas participer à l'étude article par article.

**Senator Tkachuk:** We are ready to go. Do you want to move the title? It is your bill.

**The Chairman:** All right. Bill C-25, an act to amend the Income Tax Act, the Excise Tax Act, and the Budget Implementation Act, 1999. Shall the title be postponed?

**Senator DeWare:** Yes.

**The Chairman:** Shall clauses 2 to 69 of the Income Tax Act carry?

**Senator Poulin:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 70 to 72 carry, of the Excise Tax Act?

**Senator Tkachuk:** No.

**Senator Poulin:** Yes.

**Senator Tkachuk:** No.

**The Chairman:** We say yes, so it is five to five.

**Senator Tkachuk:** The bill fails.

**The Chairman:** Well, okay.

**Senator Wiebe:** Is the lunch in the room next door available for everyone? Let's go and have something to eat.

**The Chairman:** Wait. We have to continue.

This is the last time you will do this to me. Remember that.

**Senator Tkachuk:** I didn't do anything.

**The Chairman:** Oh yes you did. You bushwhacked us, and that will never happen again.

**Senator Tkachuk:** I didn't bushwhack you.

**The Chairman:** You think you're a wise guy, and you are never going to get away with it again.

**Senator Tkachuk:** Chairman, this is —

**The Chairman:** Don't expect one iota of cooperation —

**Senator Tkachuk:** Chair, this is a democratic process.

**The Chairman:** I understand.

**Senator Tkachuk:** You had four members here. I counted. It is your whip's job to deliver them here. It's not your job; it's not my job. This is a very important bill to the government, as far as I understood. We have some problems with this bill. I enunciated those problems. The government decided that it wished not to deal with these problems. Therefore, we are dealing with them, and we have a right to do that. We have a right to do that.

**The Chairman:** If there's a stalemate, what happens? I don't know.

**Senator Tkachuk:** The bill fails.

**The Chairman:** It is not defeated.

**Le sénateur Tkachuk:** Nous sommes prêts à poursuivre. Voulez-vous mettre le titre aux voix? C'est votre projet de loi.

**Le président:** Très bien. Il s'agit du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur la taxe d'accise et la Loi d'exécution du budget de 1999. Le titre est-il réservé?

**Le sénateur DeWare:** Oui.

**Le président:** Les articles 2 à 69 de la Loi de l'impôt sur le revenu sont-ils adoptés?

**Le sénateur Poulin:** D'accord.

**Le président:** Les articles 70 à 72 de la Loi sur la taxe d'accise sont-ils adoptés?

**Le sénateur Tkachuk:** Non.

**Le sénateur Poulin:** Oui.

**Le sénateur Tkachuk:** Non.

**Le président:** Nous disons oui, et c'est donc cinq voix contre cinq.

**Le sénateur Tkachuk:** Le projet de loi est rejeté.

**Le président:** Très bien.

**Le sénateur Wiebe:** Le déjeuner dans la salle d'à côté est-il offert à tous? Allons manger un morceau.

**Le président:** Attendez. Il faut continuer.

C'est la dernière fois que vous me ferez ce genre de chose, ne l'oubliez pas.

**Le sénateur Tkachuk:** Je n'ai rien fait.

**Le président:** Oh que si! Vous nous avez tendu une embuscade et cela ne se reproduira jamais.

**Le sénateur Tkachuk:** Je ne vous ai pas tendu d'embuscade.

**Le président:** Vous vous croyez intelligent, mais jamais plus vous ne pourrez me faire un coup pareil.

**Le sénateur Tkachuk:** Monsieur le président, c'est...

**Le président:** N'attendez pas de moi la moindre once de collaboration...

**Le sénateur Tkachuk:** Monsieur le président, il s'agit d'un processus démocratique.

**Le président:** Je sais.

**Le sénateur Tkachuk:** Vous aviez quatre sénateurs de votre parti. J'ai compté. C'est à votre whip de faire en sorte que vous soyez assez nombreux. Ce n'est ni à vous ni à moi de nous en occuper. Ce projet de loi est très important pour le gouvernement, d'après ce que j'ai cru comprendre. Ce projet de loi soulève à notre avis certains problèmes dont j'ai parlé. Le gouvernement a décidé qu'il ne voulait pas se pencher sur ces problèmes. C'est pourquoi nous le faisons, et nous en avons d'ailleurs parfaitement le droit. Nous avons le droit d'agir ainsi.

**Le président:** Si nous sommes dans l'impasse, que se passe-t-il? Je n'en sais rien.

**Le sénateur Tkachuk:** Le projet de loi est rejeté.

**Le président:** Il n'est pas rejeté.

**Mr. Gary Levy, Clerk of the Committee:** Status quo.

**The Chairman:** It is the status quo. It will have to come up again.

**Senator Tkachuk:** You have to report the bill defeated.

**The Chairman:** No, I don't. It is not defeated. It is a stalemate; it is even.

**Senator Tkachuk:** Not on a tie.

**The Chairman:** Why?

**Senator Tkachuk:** The bill fails on a tie.

**The Chairman:** Where does it say that?

**Senator Tkachuk:** In the rules.

**The Chairman:** What rules?

**Senator Tkachuk:** It is in the *Rules of the Senate*. A bill does not carry when it is a tie. You know that, Jack.

**The Chairman:** We will have to take an adjournment and check it with the law clerk.

**Senator Tkachuk:** Well —

**The Chairman:** I have a right to ask for some legal advice, don't I?

**Senator Tkachuk:** Are you adjourning the meeting? Are we done for the night?

**The Chairman:** We will adjourn for 10 minutes and see if we can contact the law clerk and find out what we can do about it. You cannot stop me from getting legal advice. I do not know the answer.

**Senator Tkachuk:** The clerk should know the answer.

**The Chairman:** He does not.

**Senator Tkachuk:** Yes, he does.

**Mr. Levy:** I would have to check. I believe that it is the status quo.

**The Chairman:** His advice to me was that a tie is the status quo.

**Mr. Levy:** In a vote in the chamber, this is the case.

**The Chairman:** We will adjourn for a half hour and see if we can find some kind of advice.

**Senator DeWare:** It is in the rule book, Chairman. Do you have a rule book with you? Check the rule book.

Rule 96(1) says that in committee a tie vote is lost.

**Senator Tkachuk:** A tie vote is lost. You have to report the bill, Chairman. If you want to adjourn the meeting, we are ready to go home.

**M. Gary Levy, greffier du comité:** C'est le statu quo.

**Le président:** C'est le statu quo. La mesure devrait être à nouveau mise à l'étude.

**Le sénateur Tkachuk:** Vous devez faire rapport du projet de loi rejeté.

**Le président:** Non. Il n'est pas rejeté. Nous sommes dans l'impasse. Il y a égalité des voix.

**Le sénateur Tkachuk:** Pas lorsqu'il y a égalité.

**Le président:** Pourquoi?

**Le sénateur Tkachuk:** En cas d'égalité des voix, le projet de loi est rejeté.

**Le président:** Où est-ce écrit?

**Le sénateur Tkachuk:** Dans le Règlement.

**Le président:** Quel règlement?

**Le sénateur Tkachuk:** C'est dans le *Règlement du Sénat*. Un projet de loi n'est pas adopté s'il y a égalité des voix. Vous le savez, Jack.

**Le président:** Il va falloir faire une pause et vérifier auprès du légiste.

**Le sénateur Tkachuk:** Eh bien...

**Le président:** J'ai le droit de demander un avis juridique, non?

**Le sénateur Tkachuk:** Allez-vous lever la séance? Est-ce fini pour la soirée?

**Le président:** Nous faisons une pause de 10 minutes pour voir s'il est possible de communiquer avec notre greffier légiste et trouver une solution. Vous ne pourrez pas m'empêcher d'obtenir un avis juridique. Je ne connais pas la réponse.

**Le sénateur Tkachuk:** Le greffier devrait la connaître.

**Le président:** Il n'en sait rien.

**Le sénateur Tkachuk:** Si, il le sait.

**M. Levy:** Je dois vérifier. Je pense que c'est le statu quo.

**Le président:** Il m'a dit que, en cas d'égalité, c'est le statu quo.

**M. Levy:** C'est effectivement le cas lorsque le vote se passe au Sénat proprement dit.

**Le président:** Nous allons suspendre la séance pendant une demi-heure pour vérifier cette question.

**Le sénateur DeWare:** Cela se trouve dans le Règlement, monsieur le président. Avez-vous un exemplaire du Règlement? Vérifiez-le.

Le Règlement précise, au paragraphe 96(1), qu'en cas d'égalité des voix en comité, le résultat est négatif.

**Le sénateur Tkachuk:** S'il y a égalité des voix, le résultat est négatif. Vous devez faire rapport du projet de loi, monsieur le président. Si vous voulez lever la séance, nous sommes prêts à rentrer à la maison.

**Senator DeWare:** Rule 96(1) reads:

A question before a select committee shall be decided by majority vote including the vote of the chairman. When the votes are equal, the decision shall be deemed to be in the negative.

That is on page 102. Mr. Clerk.

**Senator Poulin:** Is that rule for the full chamber?

**Senator Tkachuk:** In committee.

**Senator DeWare:** In committee.

**Senator Tkachuk:** There is nothing further to discuss.

**Senator DeWare:** It says "A question before a select committee" and we are a select committee, right?

**Mr. Levy:** We would like to take a few minutes.

**Senator Tkachuk:** Clerk, it is in the rule book.

**Senator Furey:** What is the problem with adjourning for 10 minutes and checking with legal counsel? What is the problem with that? Why do you have a problem with that?

**Senator Tkachuk:** I do not have a problem with that. I know what the rule book says.

**Senator Poulin:** Let's all go for coffee.

**Senator DeWare:** It is on page 102, rule 96(1).

**Senator Poulin:** Let him check.

**Senator Tkachuk:** What do we have?

**The Chairman:** We have a half-hour adjournment.

**Senator Tkachuk:** A half hour?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Tkachuk:** As far as I am concerned, it is over.

**Senator DeWare:** The rule is very clear.

**Senator Tkachuk:** The rule is very clear. Clerk, Chairman. It is very clear.

**The Chairman:** I guess we will have to fight about it tomorrow.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, June 22, 2000

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-25, to amend the Income Tax Act, the Excise Tax Act, and the Budget Implementation Act, 1999; and Bill S-19, to amend the Canada Business Corporations

**Le sénateur DeWare:** Le paragraphe 96(1) du Règlement est le suivant:

Toute question dont est saisi un comité particulier se décide à la majorité des voix, y compris celle du président. S'il y a égalité des voix, le résultat est négatif.

Cela se trouve à la page 102, monsieur le greffier.

**Le sénateur Poulin:** Le Règlement s'applique-t-il au Sénat au complet?

**Le sénateur Tkachuk:** En comité.

**Le sénateur DeWare:** En comité.

**Le sénateur Tkachuk:** Il n'y a plus matière à discussion.

**Le sénateur DeWare:** On parle de «Toute question dont est saisi un comité particulier» et nous sommes un comité particulier, n'est-ce pas?

**M. Levy:** Accordez-nous quelques minutes.

**Le sénateur Tkachuk:** Monsieur, cela se trouve dans le Règlement.

**Le sénateur Furey:** Qu'est-ce qui nous empêche de suspendre la séance pendant 10 minutes afin de vérifier la question auprès du conseiller juridique? En quoi cela pose-t-il problème?

**Le sénateur Tkachuk:** Cela ne pose aucun problème. Je sais quel est le Règlement.

**Le sénateur Poulin:** Si on allait tous prendre un café.

**Le sénateur DeWare:** Il s'agit du paragraphe 96(1) du Règlement, à la page 102.

**Le sénateur Poulin:** Donnez-lui le temps de vérifier.

**Le sénateur Tkachuk:** Qu'est-ce qui a été décidé?

**Le président:** Nous allons suspendre nos travaux pour une demi-heure.

**Le sénateur Tkachuk:** Une demi-heure?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Tkachuk:** En ce qui me concerne, c'est terminé.

**Le sénateur DeWare:** Le Règlement est on ne peut plus clair.

**Le sénateur Tkachuk:** Le Règlement est très clair, messieurs, très clair.

**Le président:** Eh bien, il faudra recommencer la bataille demain.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 22 juin 2000

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur la taxe d'accise et la Loi d'exécution du budget de 1999, ainsi que le projet de loi S-9, Loi

Act and the Canada Cooperatives Act and to amend other Acts in consequence, met this date at 11:00 a.m. to give consideration to the bills.

**Senator E. Leo Kolber (Chairman), in the Chair**  
[English]

**The Chairman:** Honourable senators, prior to hearing our witnesses, we have some unfinished business from yesterday. I would start by saying that last night, tempers were frayed. Certainly mine was, as was my deputy chairman's. I unabashedly apologize for any untoward remarks or statements that I may have made.

**Senator Tkachuk:** Apology accepted.

**The Chairman:** Based on some further discussions between myself and the deputy chair, I would now propose the following motion. Is there leave to revert to consideration of clauses 70 to 72?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 70 to 72 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 73 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall I report Bill C-25 unamended to the Senate?

**Senator Tkachuk:** On division.

**The Chairman:** Carried.

Honourable senators. I now call on our next order of business, which is the study of Bill S-19. I would welcome our witnesses from the Canadian Bar Association and ask them to please proceed.

**Ms Tamra L. Thomson, Director, Legislation and Law Reform, Canadian Bar Association:** On behalf of the National Business Law Section of the Canadian Bar Association, we are very pleased to appear again before this committee on Bill S-19. The Canadian Bar Association is a professional association of more than 36,000 lawyers and other jurists across Canada. Among our primary objectives are improvement of the law and improvement of the administration of justice. It is again in that rubric that we appear before you today.

Since our last appearance, we have met and had extensive discussions with the Industry Canada officials. You have before you a second, more comprehensive brief, as well as a cover letter that outlines the major policy issues that are still at stake. I will ask Mr. McIninch and then Dr. Anisman to speak to you on the substance of those policy matters.

**Mr. John McIninch, Barrister & Solicitor, Canadian Bar Association:** In our appearance before the Senate Banking Committee on May 10, we undertook to discuss our comments on

modifiant la Loi canadienne sur les sociétés par actions et la Loi canadienne sur les coopératives ainsi que d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier lesdits projets de loi.

**Le sénateur E. Leo Kolber (président)** occupe le fauteuil.  
[Traduction]

**Le président:** Honorables sénateurs, avant d'entendre nos témoins, il nous reste certaines choses à terminer de la séance d'hier. Je tiens à dire tout d'abord que, hier soir, les tempéraments se sont échauffés, en tout cas le mien et celui du président suppléant. Je tiens à m'excuser pour les remarques ou déclarations inconvenantes que j'ai pu faire à cette occasion.

**Le sénateur Tkachuk:** J'en prends bonne note.

**Le président:** Après avoir consulté le président suppléant, je propose maintenant la motion suivante. Plaît-il au comité d'en revenir à l'étude des articles 70 à 72?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Les articles 70 à 72 sont-ils adoptés?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Adopté. L'article 73 est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Adopté. Le titre est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Adopté. Puis-je renvoyer le projet de loi C-25 sans amendement au Sénat?

**Le sénateur Tkachuk:** À la majorité des voix.

**Le président:** Adopté.

Honorables sénateurs, passons maintenant au sujet suivant à l'ordre du jour, à savoir l'étude du projet de loi S-19. J'accueille nos témoins de l'Association du barreau canadien et je leur donne la parole.

**Mme Tamra L. Thomson, directrice, Législation et réforme du droit, Association du Barreau canadien:** Au nom de la Section nationale du droit des affaires de l'Association du Barreau canadien, nous sommes très heureux de comparaître devant ce comité pour parler du projet de loi S-19. L'Association du Barreau canadien est une association professionnelle regroupant plus de 36 000 avocats et juristes du Canada. Nos principaux objectifs sont notamment d'améliorer le droit et l'administration de la justice. C'est à ce titre que nous comparaissons devant vous aujourd'hui.

Depuis notre dernière comparution, nous avons eu de nombreux échanges avec les fonctionnaires d'Industrie Canada. On nous a distribué un deuxième mémoire plus complet ainsi qu'une lettre d'accompagnement qui soulignent les principales questions de politique qui sont toujours en jeu. Je vais demander à M. McIninch, puis à M. Anisman, de vous les présenter.

**M. John McIninch, avocat, Association du Barreau canadien:** Lors de notre comparution devant le comité des banques du Sénat le 10 mai 2000, la Section nationale du droit des

Bill S-19 with department officials and return to this committee with a revised submission emphasizing issues remaining outstanding. Since then, our discussions with departmental officials have resulted in agreement, both in principle and detail, on a substantial number of amendments to the bill.

We understand our second submission was delivered to this committee on Wednesday of last week.

Although when we left you our intention was to reduce the size of the submission by limiting it to major outstanding policy issues, our second submission is, in fact, longer than the first one. It is longer because of the additional time permitted us to comment on a few more issues and on issues raised by committee members during our last appearance. In addition, we also kept the comments that departmental officials accepted so that the committee would have a full record of our analysis.

However, to help the committee, we organized our comments in three sections. The first addresses broader issues of policy, which you will find in Part II of our submission. Part III and Part IV deal with issues that are primarily technical issues. We separated those which the departmental officials have accepted and agreed with, and those which they have not. We also added a detailed table of contents to provide easy access to specific provisions with which you may have particular concern or interest.

In order to keep our introduction brief, we shall focus on the major policy issues in our submission. I shall provide a brief overview and then ask my colleague, Dr. Anisman, to comment on some key aspects of these issues.

The major policy issues reflect the guiding principles of the Dickerson committee report, which formed the basis for the CBCA. Those principles are, first, structural and managerial flexibility; second — and this is countered by the flexibility — shareholder participation and accountability mechanisms; and, third, minimal discretion for the director under the CBCA.

The major issues addressed, as you will see in the policy section, are, first, director residency requirements; second, harmonization with provincial securities laws of the insider trading and going-private transaction provisions; third, principles of corporate democracy and shareholder participation; fourth, the small investor exemption from the bill's proportionate liability regime; and, fifth, process issues concerning rule-making authority and its exercise.

In our prior appearance, we addressed the Canadian residency requirement for directors. As you know, and as we then stated, we believe the requirement should be repealed. We will say nothing

affaires de l'Association du Barreau canadien a discuté avec les représentants et représentantes d'Industrie Canada et du ministère fédéral de la Justice de l'analyse que nous avions présentée au sujet du projet de loi S-19 pour ensuite retourner devant le comité sénatorial avec un mémoire remanié qui insistait sur les questions demeurées irrésolues. Depuis lors, les discussions avec les représentants des ministères cités ont abouti à une entente de principe assez détaillée proposant de nombreuses modifications aux dispositions du projet de loi.

Je crois que notre deuxième mémoire a été remis à ce comité mercredi dernier.

Bien que notre intention ait été de raccourcir notre mémoire en le confinant aux principales questions de politique demeurées en suspens après nos discussions avec les représentants ministériels, notre seconde analyse du projet de loi S-19 est finalement plus longue que notre mémoire initial. L'allongement du texte est en partie dû à l'ajout d'observations à propos de questions qui n'avaient pas encore été traitées, en raison de l'insuffisance de temps pour ce faire, et également à cause de questions nouvelles ou analysées de façon plus approfondie à la demande du comité.

Afin de faciliter l'examen du comité, nous avons ordonné nos observations sous trois rubriques. Nous traitons donc en première partie de questions de politique plus générales, que vous trouverez dans la partie II de notre mémoire. Les parties III et IV portent sur des sujets essentiellement techniques. Nous avons séparé les sujets selon qu'ils ont fait ou non l'objet d'un accord avec les fonctionnaires des ministères, et nous avons ajouté une table des matières détaillée pour faciliter l'accès aux questions qui suscitent des préoccupations ou présentent un intérêt particulier.

Afin de limiter notre introduction, nous allons mettre l'accent sur les principales questions de politique abordées dans notre mémoire. J'en donnerai un bref aperçu, puis je demanderai à mon collègue, M. Anisman, d'en présenter les principaux aspects.

Les principales questions de politique correspondent aux principes directeurs du rapport du comité Dickerson qui sous-tendent la LCSA. Ces principes sont tout d'abord la souplesse de structure et de direction; deuxièmement, en contrepartie de cette souplesse, une participation des actionnaires et des mécanismes d'imputabilité; et troisièmement, un pouvoir discrétionnaire minimal accordé au directeur dans le cadre de la LCSA.

Comme vous le verrez dans la partie sur les politiques, les principales questions abordées sont tout d'abord l'exigence relative à la résidence des administrateurs, deuxièmement, l'harmonisation avec les lois provinciales sur les valeurs mobilières, notamment en ce qui a trait aux transactions d'initiés, troisièmement, le principe de la démocratie d'entreprise et la participation des actionnaires, quatrièmement, la responsabilité proportionnelle et les petits investisseurs et cinquièmement, les questions de procédure concernant le pouvoir de fixer des règles et son exercice.

Lors de notre précédente comparution, nous avons parlé des exigences relatives à la résidence des administrateurs. Comme vous le savez, et comme nous l'avons dit à cette occasion, nous

further now about such requirements. You may have questions after our opening comments.

I would now ask my colleague, Dr. Anisman, to make a few comments on the key policy issues.

**Dr. Philip Anisman, Barrister and Solicitor, Canadian Bar Association:** Honourable senators, I will address in more detail the substance of a number of our major policy recommendations. These are outlined, as you know, in Part II of our second submission and in the overview letter that was provided to the committee. I will address them in descending order of significance, although I think they are all significant; and in ascending order of technicality.

The first, and probably most significant from a policy perspective, relates to shareholder participation and corporate democracy. In particular, we have made recommendations on the proposed amendments relating to shareholder proposals, and the definition of solicitation for purposes of proxy solicitation.

There are three areas with respect to proposals that I should mention now. The first has to do with the eligibility requirements. Put simply, it is our view that any shareholder, and that includes a registered shareholder and a beneficial owner of shares, of any number of shares, should be entitled to submit a proposal. Any shareholder is entitled to attend a meeting, speak at a meeting, and move resolutions at a meeting. The point of a shareholder proposal is to make that ability effective.

We support the proposal in the amendments to grant status to submit a proposal to beneficial owners, although we have some technical comments on how to accomplish that with which the department agrees. However, we do not support the more restrictive eligibility requirements that are contemplated in the bill that would impose minimum ownership requirements and minimum holding periods before a shareholder would be entitled to submit a proposal.

In fact, we have noticed a technical element in the bill in this part that would permit the provision in the bill to be interpreted to preclude a shareholder who is not entitled to submit a proposal from speaking at a meeting. That results from reading clauses 137(1) and (1.1)(a) together. We do not think that was intended, but it highlights the importance of maintaining a shareholder's right to speak at a meeting, to move resolutions, and to submit proposals. That is the first area where we recommend amendments with respect to shareholder proposals.

The second element relates to the word limit and the fact that it is tied to both proposals and supporting statements. We think that could be read to limit the number of proposals a shareholder might submit. This was not intended. We see no need for it. It would lead to contortions. Shareholders should be able to put in a

estimons qu'il faudrait supprimer cette exigence. Nous n'en dirons rien de plus pour l'instant. Peut-être aurez-vous des questions à ce sujet après notre exposé.

Je vais maintenant demander à mon collègue, M. Anisman, de faire quelques commentaires sur les principales questions de politique.

**M. Philip Anisman, avocat, Association du Barreau canadien:** Honorables sénateurs, je vais maintenant entrer dans les détails de certaines de nos recommandations. Comme vous le savez, celles-ci sont présentées dans la partie II de notre deuxième rapport et dans la lettre d'accompagnement qui vous a été distribuée. Je vais les aborder par ordre d'importance décroissant, encore qu'à mon avis, elles soient toutes importantes, et par ordre de difficulté technique croissant.

La première question, qui est sans doute la plus importante du point de vue du choix des orientations, concerne la participation des actionnaires et la démocratie d'entreprise. Nous avons fait des recommandations sur des projets d'amendement concernant les propositions des actionnaires et la définition de la sollicitation aux fins des sollicitations de procuration.

Je voudrais faire trois remarques concernant ces propositions. La première porte sur les exigences d'admissibilité. Pour dire les choses simplement, nous considérons que tout actionnaire, y compris l'actionnaire inscrit et le propriétaire d'un nombre quelconque d'actions, doit être autorisé à soumettre une proposition. Tout actionnaire a le droit d'assister à une réunion, d'y prendre la parole et d'y proposer des résolutions. La proposition concernant les actionnaires vise à consacrer cette possibilité.

Nous sommes favorables à l'amendement qui permettrait aux propriétaires de soumettre une proposition, mais nous voulons formuler des commentaires d'ordre technique qui ont été acceptés par le ministère sur la façon de procéder à ce changement. En revanche, nous n'approuvons pas les exigences d'admissibilité plus restrictives envisagées dans le projet de loi, qui imposeraient une exigence de propriété minimale ainsi qu'une période de détention minimale avant qu'un actionnaire soit autorisé à soumettre une proposition.

Nous avons remarqué dans cette partie du projet de loi un élément technique qui permettrait d'interpréter les dispositions du projet de loi de façon à interdire la prise de parole au cours d'une réunion à un actionnaire qui n'est pas autorisé à soumettre une proposition. Cette interprétation résulte de la lecture conjointe du paragraphe 137(1) et de l'alinéa 137(1.1)a). Ce n'était sans doute pas l'intention initiale, mais cette particularité illustre la nécessité de préserver le droit de l'actionnaire de prendre la parole au cours d'une réunion, de proposer des résolutions et de soumettre des propositions. C'est donc le premier point sur lequel nous recommandons des amendements concernant les propositions des actionnaires.

Le deuxième élément concerne le mot «limite» et le fait qu'il est lié à la fois aux propositions et aux déclarations justificatives. Nous craignons qu'on puisse l'interpréter dans un sens qui limiterait le nombre de propositions que peut soumettre un actionnaire. Ce n'était pas l'intention initiale. Nous ne voyons pas

couple of related proposals as long as they are not being abusive. We make recommendations on that.

The third issue relating to shareholder proposals is the exemption for so-called "social or public interest proposals." We understand that that is a matter on which the committee has received other submissions.

There are two elements in the new exemption that raise controversy. One is the standard for exemption, and that is the requirement that the proposals have to relate, "in a significant way," to the corporation's business or affairs. "In a significant way" is a fuzzy phrase, to put it simply. The second element that has been controversial is that the provision imposes a burden on shareholders to demonstrate that relationship. We understand that you have had submissions on both elements.

Our recommendation is quite simply to move toward an objective standard. In our view, any shareholder should be entitled to raise any issue at a corporate meeting that relates to the business or affairs of the corporation. Therefore, we would submit that an objective standard be imposed so that a shareholder could submit a proposal as long as it relates to the business or affairs of the corporation. It is simple. It is an objective standard. It does away with the controversy over the burden and it enhances shareholder democracy by ensuring that shareholders can speak on issues of relevance to the corporation, but are limited to issues that have that relevance.

The fourth issue relating to shareholder democracy concerns the definition of solicitation with respect to proxy solicitation and the requirement to prepare, in effect, a dissident proxy circular. The definition of solicitation in the bill is very broad indeed. It catches any communication between shareholders that relates to any matter that might come before a meeting. Then it provides exemptions. One of the exemptions is to permit shareholders to publicly announce how they will vote. The effect of this exemption to preclude shareholders from privately informing other shareholders how they will vote, at least if they tell more than 15.

In our submission, that definition is over broad unless there are additional exemptions. Those exemptions should go to three things.

First, shareholders should be able to discuss among themselves any management proposal at all so long as they are not actively soliciting proxies. That will give shareholders an ability to deal with management proposals. In fact, there is a similar exemption under the SEC's rules.

Second, we recommend an exemption for proxy advisory services so that proxy advisory services can advise their institutional clients about how they might want to vote. At the moment, that would be a solicitation requiring a dissident proxy circular. It is exempted under SEC rules. It should be exempted here.

la nécessité d'une telle disposition. Les actionnaires doivent être en mesure de formuler plusieurs propositions connexes dans la mesure où ils ne commettent pas d'abus. Nous faisons des recommandations à ce sujet.

La troisième question concernant les propositions des actionnaires est celle de l'exemption des propositions dites d'intérêt social ou public. Il semblerait que le comité ait reçu d'autres avis à ce sujet.

La nouvelle exemption comporte deux éléments qui suscitent la controverse. Le premier est la norme d'exemption, c'est-à-dire l'exigence que la proposition se rapporte de façon importante aux affaires de l'entreprise et l'expression «de façon importante» est pour le moins imprécise. Le deuxième élément qui prête à controverse, c'est que la disposition impose aux actionnaires de prouver la relation. Il semblerait que vous ayez reçu des interventions sur ces deux éléments.

Nous recommandons tout simplement de passer à une norme objective. À notre avis, tout actionnaire devrait être autorisé à aborder, lors d'une réunion des actionnaires, toute question concernant les affaires de la société. C'est pourquoi nous proposons l'imposition d'une norme objective en vertu de laquelle un actionnaire pourrait soumettre une proposition quelconque, à condition qu'elle concerne les affaires de la société. C'est simple. C'est une norme objective. Elle lève la controverse sur le fardeau de la preuve et favorise la démocratie d'entreprise en permettant aux actionnaires de parler sur tous les sujets pertinents aux affaires de la société, mais uniquement sur ces sujets-là.

La quatrième question concernant la démocratie d'entreprise est celle de la définition de la sollicitation en ce qui concerne les sollicitations de procuration et l'obligation de rédiger les documents de procuration prescrits. La définition de la sollicitation dans le projet de loi est très vaste. Elle englobe toute communication entre les actionnaires sur tous les sujets qui peuvent être abordés au cours d'une réunion. Elle prévoit ensuite des exemptions, notamment celle qui permet aux actionnaires d'annoncer publiquement la façon dont ils vont voter. Cette exemption a pour effet d'interdire aux actionnaires d'informer en privé les autres actionnaires de la façon dont ils vont voter, du moins au-delà d'un maximum de 15.

À notre avis, cette définition est trop vaste, à moins qu'on y ajoute d'autres exemptions, qui devraient porter sur trois thèmes.

Premièrement, les actionnaires doivent pouvoir discuter entre eux de toute proposition de la direction dans la mesure où ils ne sollicitent pas activement des procurations. Cela permettra aux actionnaires de traiter des propositions de la direction. On trouve une exemption semblable dans les règles de la Commission des valeurs mobilières des États-Unis.

Deuxièmement, nous recommandons une exemption pour les services consultatifs sur les procurations, de façon que ces services puissent renseigner leurs clients institutionnels sur la façon dont ils peuvent voter. A l'heure actuelle, c'est une sollicitation qui nécessite un document de procuration prescrit. Une exemption est prévue dans les règles de la Commission

Third, we recommend an exemption to permit shareholders to discuss among themselves issues with a view to organizing a dissident proxy circular, and submitting one. In those circumstances, a circular would be submitted, and the goals of the legislation would be met. We recognize that this is an issue that could be dealt with in regulations. We raise it now because it is sufficiently important, in our view, to the process that unless the departmental officials and the minister are prepared to commit —

**Senator Kroft:** May I interrupt? I would like to make sure that I am connected with your brief, and can follow to the best extent possible.

**Mr. McIninch:** It is page 14, recommendation 11.

**The Chairman:** How many recommendations do you have?

**Dr. Anisman:** There are 64 recommendations. We do not propose to go through all of them.

**The Chairman:** I am at a bit of a loss as to how to handle 64 recommendations.

**Senator Fitzpatrick:** If you skip any, would you please give us the page and the clause?

**Dr. Anisman:** I would be happy to do that. I think I have taken up most of the time. Let me just skirt over the other issues. I will not refer you to them in the brief. We can come back, and I can direct them to you more specifically as we touch on them.

The other major policy theme is harmonization of the provisions of the CBCA with respect to distributing corporations with provincial securities laws. In our submission we outline the basic technique that should be adopted in all three areas to which this relates — takeover bid provisions, going-private transactions, and liability for insider trading — and that is adoption by reference with a requirement that CBCA corporations comply with applicable securities laws. Our basic approach will not impose additional obligations on CBCA corporations that they might not otherwise have under provincial securities laws. However, it does ensure that they must comply with them in a way that is harmonious, because there will be only one set of laws with which compliance is required.

With respect to insider trading particularly — and our insider trading provisions are in three sections in the submission — we have encountered a substantial difficulty in drafting civil liability provisions, within federal drafting style, in a manner that comports with all of the requirements of provincial legislation, and that is part of what leads us to recommend that the adoption by reference technique be used.

We address two other major issues in Part II of the submission, and there is an additional one. One is the exemption from the proportionate liability regime for small investors. We suggested at our last attendance at this meeting that we thought that the provision in the bill which ties that exemption to the amount of an investment in a specific CBCA corporation is arbitrary and does not address the net-worth concern that this committee expressed in its two reports.

américaine des valeurs mobilières. Il faudrait en prévoir une ici également.

Troisièmement, nous recommandons une exemption qui permette aux actionnaires de discuter entre eux afin de préparer et de présenter un document de procuration prescrit. Dans ces circonstances, le document est présenté et les objectifs de la loi sont atteints. Cette question pourrait évidemment être traitée par voie de règlement. Nous la soulevons parce qu'il importe, à notre avis, qu'à moins que les fonctionnaires du ministère et le ministre soient prêts à s'engager...

**Le sénateur Kroft:** Puis-je vous interrompre? Je voudrais relier vos propos à votre mémoire, et suivre ce dernier dans la mesure du possible.

**Mr. McIninch:** C'est à la page 14, recommandation n° 11.

**Le président:** Combien de recommandations faites-vous?

**Dr. Anisman:** Soixante-quatre. Nous n'avons pas l'intention de les passer toutes en revue.

**Le président:** Je ne vois pas très bien comment nous pourrions traiter 64 recommandations.

**Le sénateur Fitzpatrick:** Pouvez-vous nous indiquer la page et le numéro de celles que vous laissez de côté?

**Dr. Anisman:** Volontiers. Je crois que mon temps de parole est écoulé. Je vais évoquer brièvement les autres questions. Je ne ferai pas référence au mémoire. Nous pourrons revenir une autre fois, et je vous signalerai les sujets en question.

L'autre grand thème est l'harmonisation, avec la législation provinciale sur les valeurs mobilières, des dispositions de la LCSA concernant les sociétés ayant fait appel au public. Dans notre mémoire, nous présentons la technique essentielle qu'il faudrait adopter dans les trois secteurs dont il est question ici — les dispositions sur les offres d'achat visant à la mainmise, les opérations de fermeture et le délit d'initié — et c'est l'adoption par renvoi, avec obligation, pour les sociétés soumises à la LCSA, de se conformer à la législation applicable en matière de valeurs mobilières. Notre proposition n'impose aucune obligation supplémentaire aux sociétés régies par la loi par rapport aux lois provinciales sur les valeurs mobilières. Cependant, elle les oblige à se conformer à la législation de façon harmonieuse, puisqu'il n'y aura qu'un ensemble de lois à observer.

En ce qui concerne particulièrement le délit d'initié — nos propositions à ce sujet figurent dans trois sections du mémoire — il nous a été difficile de rédiger des dispositions sur la responsabilité civile qui soient conformes au style de rédaction législative fédérale et qui respectent toutes les exigences de la loi provinciale; c'est notamment pourquoi nous avons recommandé le recours à la technique de l'adoption par renvoi.

Nous abordons deux autres grandes questions dans la partie II du mémoire, ainsi qu'une question supplémentaire. La première est l'exemption du régime de responsabilité proportionnelle pour les petits investisseurs. Lors de notre dernière comparution, nous avons dit que la disposition du projet de loi qui lie cette exemption au montant de l'investissement dans une société régie par la Loi est arbitraire et ne règle pas la question de la valeur nette, que ce comité avait soulevée dans ses deux rapports.

We recommend that there be a return to a net-worth criterion to be defined in regulations. We understand that the major concern that led the bill to diverge from your recommendations grows out of Charter issues, and a concern that the exemption based on net worth might invade privacy in a manner that infringes the Charter.

We do not believe that there is a significant constitutional consideration or any likelihood that the provision would be struck down, for three reasons. First, financial data is not at the core of Charter protections. Second, financial information of this nature is regularly required in civil proceedings in courts throughout the country. Third, the provision does not mandate disclosure; it does not require anyone to disclose. A shareholder wishing to be removed from the proportionate liability regime in order to be fully compensated has a choice. That choice is to make the disclosure or not, but the choice is left to the shareholder. For these reasons we think it extremely unlikely that the provision would be struck down under the Charter. We understand that was a concern.

The fourth major policy concern relates to the rule-making procedure. There is a broad delegation of legislative authority in this bill. It gives the cabinet power to adopt regulations and the director power to make rules. It is our submission that the rule-making process should require affected persons to have an opportunity to comment. The CBCA imposes that requirement now. The bill would delete it. In our submission, it should be retained, not only for regulations, but also for rule making by the director.

My final preliminary comment, honourable senators, relates to unanimous shareholder agreements. The Canada Business Corporations Act originally permitted unanimous shareholder agreements in this country. They are supplementary constitutional documents in corporations that adopt them or whose shareholders adopt them; equivalent to bylaws. They usually govern all aspects of corporate conduct with respect to the corporations concerning which they are adopted.

There are three provisions in the bill where the bill would permit certain types of corporate procedures to be adopted in the articles or in bylaws but not in unanimous shareholder agreements. I would refer to the clauses: clause 27(45)(2) which replaces subsection (45)(2), and that is at page 38 of our brief, recommendation 43; clause 58, relating to the varying of notice requirements for meetings in non-distributing corporations, that is at page 30 of the submission, recommendation 31; and the third one is clause 64 as it relates to court-ordered meetings where a meeting is impracticable under the articles or bylaws. It does not mention unanimous shareholder agreements. That is found at page 47 of our brief.

Nous recommandons un retour au critère de la valeur nette, qui sera défini par voie de règlement. Nous savons que la préoccupation pour laquelle le projet de loi s'est écarté de vos recommandations concerne la Charte; on craignait qu'une exemption fondée sur la valeur nette ne porte atteinte à la protection de la vie privée, et n'enfreigne les dispositions de la Charte.

Nous ne pensons pas que notre proposition pose de problème constitutionnel, ni qu'elle risque d'être jugée invalide, et ce pour trois raisons. Tout d'abord, les données financières ne sont pas au cœur de la protection accordée par la Charte. Deuxièmement, l'information financière de cette nature est couramment exigée devant les juridictions civiles de l'ensemble du pays. Troisièmement, la disposition n'impose pas la divulgation; elle n'oblige personne à divulguer quoi que ce soit. Un actionnaire qui souhaiterait se soustraire au régime de la responsabilité proportionnelle pour être pleinement indemnisé a le choix entre la divulgation et le refus de divulguer, et c'est son choix exclusif. Pour ces raisons, nous pensons qu'il est très peu vraisemblable que la disposition soit invalidée au nom de la Charte. Nous savons cependant que des préoccupations ont été exprimées à ce sujet.

La quatrième grande question concerne le pouvoir de réglementation. Le projet de loi comporte un élément important de délégation du pouvoir législatif. Il habilite le Cabinet à adopter des règlements, et le directeur à fixer des règles. Nous considérons que cette procédure de réglementation devrait exiger que les personnes concernées aient la possibilité de s'exprimer. L'actuelle loi comporte une telle exigence. Le projet de loi la supprime. À notre avis, cette exigence doit être maintenue, non seulement pour les règlements, mais également pour les règles établies par le directeur.

Mon dernier commentaire, honorables sénateurs, concerne les conventions unanimes des actionnaires. Initialement, la Loi canadienne sur les sociétés par actions permettait les conventions unanimes des actionnaires. Ce sont des documents constitutifs supplémentaires dans les sociétés qui les adoptent ou pour les actionnaires qui les adoptent. Ces conventions équivalent à des règlements administratifs. Généralement, elles régissent tous les aspects de la conduite de l'entreprise dans les sociétés où elles sont adoptées.

Il y a dans le projet de loi trois dispositions qui permettent l'adoption de certains types de procédures d'entreprises dans les statuts ou les règlements administratifs, mais non pas dans des conventions unanimes des actionnaires. Il s'agit du paragraphe 27(45)(2), qui remplace le paragraphe (45)(2), et dont il est question à la page 38 de notre mémoire, recommandation 43. L'article 58, qui concerne les avis requis pour les réunions des sociétés ayant fait appel au public, dont il est question à la page 30 de notre mémoire, recommandation 31; et l'article 64, sur les convocations d'assemblées par un tribunal lorsqu'il est impossible de convoquer une assemblée en vertu des statuts ou des règlements administratifs. Il n'y est pas question des conventions unanimes des actionnaires. C'est ce que nous disons à la page 47 de notre mémoire.

We strongly recommend that the bill be amended to ensure that unanimous shareholder agreements are treated as equivalent to bylaws, as they are in practice, and that the provisions of the bill be amended to reflect that. This recommendation also informs our submission that there should be no requirement that unanimous shareholder agreements be disclosed to the director when adopted and terminated, in a form to be determined by the director. They are private arrangements among shareholders equivalent to bylaws. Bylaws do not have to be filed with the director and neither, in our submission, should unanimous shareholder agreements.

Those are our preliminary submissions, honourable senators. We have attempted to give an overview and highlight the more important ones in the submission, but I would stress that a number of the ones we have not mentioned also have significant elements to them.

**Mr. McIninch:** Mr. Chairman, we have divided the report into three sections, the second refers to the major policy issues we believe are outstanding. That includes pages 3 to 20 and recommendations 1 to 16, many of which are related, so it boils down to about five policy areas.

What we have put in the third part are the technical issues where we have worked out an agreement, at least in principle, with Industry Canada so there would be no need to discuss the recommendations on pages 20 to 34. There are other technical issues for consideration in a clause-by-clause type of discussion.

We did listen last time to your request and identified in Part II of the brief, which runs from page 3 to page 20, 16 recommendations that are interrelated into about five major policy areas that I have tried to describe for you.

**Senator Meighen:** On page 17, on the issue of proportionate liability and small investors, how desperately strongly do you feel about that recommendation? As you pointed out, we recommended otherwise, and you do not have to be a rocket scientist to figure out why we changed our mind, because it is the only way we could get something. We figured that half a loaf was better than no loaf. Do you think half a loaf is worse than no loaf? Assuming we cannot get a change now, do you have a difficult time living with what is proposed?

**Mr. McIninch:** When you put it in those terms we could certainly live with what is proposed.

**Senator Meighen:** It is not as good as it could be.

**Mr. McIninch:** I suggest that it bears very little relation to the whole policy behind having the exemption in the first place.

**Senator Meighen:** We tried, but we were obviously no more persuasive than you were.

Nous vous recommandons instamment d'amender le projet de loi de façon que les conventions unanimes des actionnaires soient considérées comme l'équivalent des règlements administratifs, puisque c'est ce qu'elles sont en pratique, et il faudrait modifier en conséquence les dispositions du projet de loi. Dans cette recommandation, nous indiquons également qu'on ne devrait pas être obligé de divulguer les conventions unanimes des actionnaires au directeur lorsqu'elles sont adoptées ou lorsqu'elles prennent fin. Il s'agit de conventions privées entre actionnaires, qui équivalent à des règlements administratifs. Les règlements administratifs n'ont pas à être communiqués au directeur et nous estimons qu'il devrait en être de même des conventions unanimes des actionnaires.

Voilà nos réflexions préliminaires, honorables sénateurs. Nous avons essayé de vous donner un aperçu des éléments les plus importants du mémoire, mais j'insiste sur le fait qu'un certain nombre des points auxquels nous n'avons pas fait référence comportent eux aussi des éléments importants.

**M. McIninch:** Monsieur le président, nous avons divisé le rapport en trois parties, dont la deuxième est consacrée aux grandes questions de politique qui, à notre avis, restent en suspens. Ce sont les pages 3 à 20 du mémoire, et les recommandations 1 à 16, dont plusieurs sont connexes, ce qui donne en définitive cinq questions de politique.

Dans la troisième partie, nous abordons les problèmes techniques sur lesquels nous nous sommes mis d'accord avec Industrie Canada, si bien qu'il n'est pas indispensable de parler des recommandations des pages 20 à 34. Il y a d'autres questions techniques dont on pourrait parler en passant les articles en revue.

La dernière fois, nous avons pris note de votre demande et nous avons indiqué dans la partie II de notre mémoire, de la page 3 à la page 20, 16 recommandations qui se rapportent aux cinq grandes questions de politique que j'ai essayé de vous décrire.

**Le sénateur Meighen:** À la page 17, sur la question de la responsabilité proportionnelle et des petits investisseurs, quelle importance accordez-vous à cette recommandation? Comme vous l'avez indiqué, nous avons fait une recommandation différente et point n'est besoin d'être grand clerc pour comprendre pourquoi nous avons changé d'avis, puisque c'était la seule façon d'obtenir quoi que ce soit. Nous avons estimé qu'il valait mieux avoir un demi-pain que pas de pain du tout. Seriez-vous d'un avis différent? Dans l'hypothèse où tout changement serait désormais impossible, est-ce que ce qui est proposé ici vous pose un problème?

**M. McIninch:** Présentée de cette façon, la proposition nous semble acceptable.

**Le sénateur Meighen:** Elle n'est pas aussi bonne qu'on aurait pu le souhaiter.

**M. McIninch:** Je suppose qu'elle n'a pas grand rapport avec la décision initiale concernant l'exemption.

**Le sénateur Meighen:** Nous avons fait de notre mieux, mais nous n'avons pas été plus convaincants que vous.

**Senator Fury:** I wish to refer to your comments on proxy solicitation. Your comment was that the expanded definition of solicitation in proposed section 147 has the effect of treating any communication between or among shareholders about a meeting as a solicitation of proxies unless it is exempted.

In your recommendation, you refer to the National Business Law Section of the CBA, and you recommend:

...that the definition of "solicitation" be amended in the regulations, or failing a commitment from the Minister...to exclude:

- (a) communications among shareholders concerning a management proposal for which no formal proxy is solicited by the communicating shareholders;
- (b) communications amongst shareholders for the purpose of organizing a dissident proxy solicitation.

How would you respond to the statement: Except in very unusual circumstances, the whole idea of proxy solicitation is more of a process than an event, and the process would involve many of the things that you want to except?

**Dr. Anisman:** There is a process that leads to the solicitation of a proxy. The dissident proxy circular requirements were initially adopted in the United States and then imported into Canada, primarily to deal with contests for corporate control, for the election of directors. Given the breadth of the definition — and it is a broad definition — that has the potential to impede legitimate discussion of corporate issues among shareholders in circumstances where the risk of a change of control without all shareholders having an opportunity to know who is soliciting, who is running, and what the information is, will not be relevant. There have always been exemptions to the definition. In fact, the CBCA now does not contain exemptions because the Dickerson committee was of the view that the definition of solicitation contained in it does not catch most of the kinds of activity that we suggest must be exempted.

The problem is not that it is not a process. The problem is that if you focus only on the process element and the fact that communications can affect how people will vote, even if the communications are not designed to obtain a proxy, there are other consequences that impede shareholder democracy, shareholder discussion.

This has been recognized in the United States, where the SEC rules contain two of the exemptions that we recommend: parallel exemptions are contained in the SEC rules. The new definition in the bill is more comprehensive because it expressly contains exemptions that the Dickerson committee thought were not necessary.

I refer you particularly to clause 67 on page 45 of the bill, the definition of solicitation, and the exemption in subclause (b)(v).

**Le sénateur Furey:** Je voudrais revenir sur vos commentaires concernant la sollicitation de procuration. Vous dites que la définition étendue de la sollicitation à l'article 147 a pour effet de menacer les communications entre actionnaires sur une assemblée, qui seraient considérées comme des procurations, à moins d'une exemption.

Dans votre recommandation, vous faites référence à la Section du droit des affaires de l'Association du Barreau canadien, et vous recommandez

[...] que l'on modifie dans les règlements la définition de la sollicitation ou, qu'à défaut d'un engagement du ministre, on prévoie une exclusion pour:

- a) les communications entre actionnaires concernant une proposition de la direction, pour laquelle les actionnaires ne sollicitent pas de procuration officielle;
- b) les communications entre actionnaires qui visent à présenter les documents de procuration requis.

Comment réagissez-vous à l'énoncé suivant: sauf dans des circonstances très exceptionnelles, la notion même de sollicitation de procuration est plus théorique que réelle, et la théorie implique bon nombre des éléments pour lesquels vous demandez des exceptions?

**M. Anisman:** Il existe une procédure qui débouche sur la sollicitation de procuration. Les exigences concernant les documents de procuration prescrits ont été initialement adoptées aux États-Unis puis importées au Canada, essentiellement aux fins des contestations du contrôle de l'entreprise et de l'élection des directeurs. Compte tenu de la portée de la définition — c'est une définition très vaste — qui risque d'empêcher les discussions légitimes entre actionnaires sur les questions concernant l'entreprise dans des circonstances où il pourrait y avoir un changement de contrôle sans que tous les actionnaires aient l'occasion de savoir qui en a fait la demande, qui se présente et quelle information est disponible, cette disposition n'est pas pertinente. La définition a toujours comporté des exemptions. En fait, la loi actuelle n'en comporte pas parce que le comité Dickerson a estimé que la définition de la sollicitation qui figure dans la loi ne couvre pas la plupart des activités dont nous avons demandé l'exemption.

Le problème n'est pas que théorique. Le problème c'est que si vous mettez uniquement l'accent sur la théorie et sur le fait que les communications peuvent infléchir les votes, même si elles ne visent pas à obtenir une procuration, il y a d'autres conséquences qui entravent la démocratie d'entreprise et la discussion entre actionnaires.

Cela a été reconnu aux États-Unis, où les règles de la SEC renferment deux des exemptions que nous recommandons; des exemptions parallèles sont prévues par les règles de la SEC. La nouvelle définition prévue par le projet de loi est plus exhaustive parce qu'elle renferme expressément des exemptions que le comité Dickerson a jugées inutiles.

Je vous renvoie en particulier à l'article 67 à la page 45 du projet de loi, c'est-à-dire la définition de la sollicitation, et l'exemption prévue au sous-alinéa b)(v).

**The Chairman:** More regulations, which we have not yet seen, are coming in from the department. I am told that they have already agreed to some of the ones you are talking about and some they have not. Are you informed on this?

I will distribute to the members of the committee and to the witnesses the list of recommendations with the indication of whether there will be a change and, if there will be change, what it is.

**Dr. Anisman:** We have been informed of some of those regulations, but not all of them. When we spoke to departmental officials about these in particular, they were not in a position to make any commitment on them at all.

**The Chairman:** The whole process seems a bit fuzzy to me.

**Senator Furey:** I think I understand the scope of what you are saying. However, if the purpose of the recommendation is to exempt what I consider to be fairly critical elements in the process of moving toward proxies, perhaps you are impeding the accomplishment of the intent of having it there in the first place.

**Dr. Anisman:** The only provision that we recommend that I think deals specifically with the issue you are raising, senator, is the one relating to communications for purposes of organizing a dissident proxy circular. There is a spectrum there, and one can contemplate the possibility of an improper attempt to solicit proxies on the representation that its purpose is to go to a dissident proxy circular when no dissident proxy circular is ever published. However, if that were to occur, I would suggest that that would be a clear violation of the act.

Communications aimed at a dissident circular are part of the spectrum. The exemption for communications with fewer than 16 people is intended, I think, to deal with that problem. However, organizing a dissident proxy circular may require speaking with more and raising funds from more, especially if it is a smaller shareholder doing it.

In our view, as long as the dissident proxy circular is actually filed, it is not exposed to the kind of danger of avoiding the purposes of proxy circulars that I think you are addressing. That is what underlies that.

The other two do not go to proxy solicitation at all. They are part of a process to permit shareholders to discuss management proposals, not their own, as long as they are not actively soliciting proxies.

**Senator Furey:** Which sometimes can become the reason for moving on. That is why I say it is the process. If you are accepting it at that stage, perhaps you are taking away a part of what should be in the process to get to a dissident proxy.

**Dr. Anisman:** The difficulty with that is it would preclude shareholders from talking among themselves except through public fora such as press releases and public statements. As I say,

**Le président:** Le ministère prépare des règlements supplémentaires, dont nous n'avons pas encore pris connaissance. J'ai appris que le ministère a déjà accepté certaines des recommandations dont vous parlez et qu'il en a rejeté d'autres. En êtes-vous au courant?

Je vais distribuer aux membres du comité et aux témoins la liste des recommandations où les changements apportés, le cas échéant, seront indiqués.

**M. Anisman:** On nous a mis au courant de certains de ces règlements, mais pas de tous. Lorsque nous avons parlé aux représentants du ministère à propos de ceux-là en particulier, ils n'étaient pas en mesure de prendre d'engagement concernant l'ensemble de ces règlements.

**Le président:** Tout ce processus me semble un peu vague.

**Le sénateur Furey:** Je crois comprendre ce que vous voulez dire. Cependant, si l'objet de la recommandation est d'exempter ce que je considère comme des éléments assez importants du processus visant à favoriser les procurations, vous êtes peut-être en train d'entraver la concrétisation de cet objectif.

**M. Anisman:** La seule disposition que nous recommandons et qui, je crois, traite expressément de la question que vous soulevez, sénateur, est celle concernant les communications en vue d'organiser une circulaire de procuration dissidente. Il y a tout un éventail de possibilités, et on peut envisager la possibilité d'une tentative abusive de solliciter des procurations sous prétexte que l'on veut publier une circulaire de procuration dissidente alors qu'aucune circulaire de ce genre ne sera publiée. Cependant, si une telle chose se produisait, je considérerais qu'il s'agit d'une nette infraction à la loi.

Les communications en vue d'organiser une circulaire dissidente font partie de l'éventail. L'exemption concernant les communications lorsqu'il y a moins de 16 personnes visent, je crois, à tenir compte de ce problème. Cependant, l'organisation d'une circulaire de procuration dissidente peut nécessiter de parler à un plus grand nombre de personnes et de leur demander des fonds, surtout s'il s'agit de l'initiative d'un petit actionnaire.

À notre avis, tant que l'on publie effectivement la circulaire de procuration dissidente, le risque auquel vous faites allusion, à savoir que l'on déroge à l'objectif des circulaires de procuration, n'existe pas. C'est ce qui sous-tend cette recommandation.

Dans les deux autres cas, il ne s'agit absolument pas de sollicitation de procuration. Il s'agit de permettre aux actionnaires de discuter des propositions de la direction, et non de leurs propres propositions, tant qu'ils ne sollicitent pas activement des procurations.

**Le sénateur Furey:** Ce qui peut parfois les inciter à aller de l'avant. C'est pourquoi je dis qu'il s'agit du processus. Si vous prévoyez une exemption à ce stade, vous vous trouvez peut-être à retirer un élément nécessaire du processus d'obtention d'une procuration dissidente.

**M. Anisman:** Le problème, c'est qu'on va empêcher les actionnaires de communiquer entre eux sauf par le biais de tribunes publiques comme les communiqués de presse et les

the SEC itself, where abuse has been much greater in the U.S., has seen fit to exempt exactly this type of communication.

**Senator Angus:** I want to compliment the CBA and its business law section for all the great work you have done in connection with this complicated bill. I think we are all of like mind, lawyers and legislators alike, in terms of trying to get it right. Wearing my hat as a lawyer and a practitioner, I would say that this is certainly long overdue. I know that the profession is anxious to have this legislation. However, to get it wrong and have to wait another 20 years would be awful.

Wearing my senator's hat, I am of the view that we should get it right. Therefore, I am interested in this grid that the chairman has just distributed which indicates the degree of success and failure you folks have met with in your negotiations.

One of my pet peeves is the residency issue. On a scale of one to 10, where does that rank with you? If you could only have one amendment that is so far being denied you, is that the one you would like to see? It is the one I would like.

**Mr. McIninch:** It would rank very high on my list, if for no other reason than that, on a daily basis as a practitioner, I watch it being avoided, either by forum shopping or by employing unanimous shareholder agreements and rendering the whole board nugatory.

**Senator Angus:** Yes. As well, you go to Yukon or New Brunswick, and you wonder what is going on.

**Mr. McIninch:** Then you consider public corporations which usually have considerably more than a majority, and that is driven not by the CBCA or any corporate statute but by business considerations. It ranks high on my list because, as a practitioner, I see it being avoided on a daily basis, either by forum shopping or by the highly technical use of unanimous shareholder agreements to render the whole board concept irrelevant to the managerial process.

**Senator Angus:** You have expressed that very clearly. What arguments were put to you by the officials against that position? Did they give you any rational arguments?

**Mr. McIninch:** Are you referring to the Canadian residency requirements?

At the risk of offending someone, my answer would be, quite frankly, no. In some cases, our answers from the committee were simply that they had not had time to do the consultation or were not in a position to discuss it, for reasons that mystified us. I can say that Industry Canada did not give us any justification for the 25 per cent rule.

déclarations publiques. Comme je l'ai dit, la SEC elle-même — car les abus ont été nettement plus importants aux États-Unis — a jugé bon d'exempter précisément ce type de communication.

**Le sénateur Angus:** Je tiens à féliciter l'Association du Barreau canadien et sa section du droit des affaires pour l'excellent travail que vous avez fait en ce qui concerne ce projet de loi compliqué. Je pense que nous voulons tous, tant avocats que législateurs, essayer de faire les choses correctement. À titre d'avocat, je dirais que ce projet de loi se fait attendre depuis longtemps. Je sais que les membres de la profession tiennent beaucoup à avoir ce genre de loi. Cependant il serait navrant d'adopter un projet de loi qui laisse à désirer et de devoir attendre 20 ans de plus.

À titre de sénateur, je considère qu'il faut faire les choses correctement. C'est pourquoi je m'intéresse à cette grille que le président vient de distribuer, qui indique le degré de réussite et d'échec que vous avez connu dans le cadre de vos négociations.

L'une de mes bêtes noires, c'est la question de résidence. Sur une échelle de 1 à 10, quelle importance accordez-vous à cette question? Si on vous accordait un seul amendement que jusqu'à présent on vous refuse, est-ce celui que vous aimerez voir apporter? C'est celui que j'aimerais voir apporter.

**M. McIninch:** Il arriverait en tête de ma liste pour la simple raison que dans l'exercice quotidien de mon travail, je constate que l'on essaie de contourner cette exigence, soit en «magasinant», soit en utilisant des conventions unanimes des actionnaires de façon à rendre le conseil d'administration inopérant.

**Le sénateur Angus:** Oui. Par ailleurs, lorsqu'on va au Yukon ou au Nouveau-Brunswick, on se demande ce qui se passe.

**M. McIninch:** Les sociétés faisant appel public à l'épargne ont habituellement plus qu'une simple majorité, et sont régies non pas par la Loi canadienne sur les sociétés par actions, ni par leurs statuts, mais par des considérations commerciales. J'inscris cette question en tête de ma liste car, dans l'exercice quotidien de mes fonctions, je constate qu'on essaie de s'y soustraire de façon quotidienne, soit en magasinant, soit en faisant une utilisation extrêmement technique des conventions unanimes des actionnaires qui rendent inopérante cette notion de conseil d'administration dans le cadre du processus de gestion.

**Le sénateur Angus:** Vous l'avez exprimé très clairement. Quels sont les arguments que les fonctionnaires vous ont présentés pour réfuter cette position? Vous ont-ils fourni des arguments rationnels?

**M. McIninch:** Êtes-vous en train de parler des exigences relatives à la résidence au Canada?

Au risque d'être blessant, je répondrai très honnêtement non. Dans certains cas, le comité nous a simplement répondu qu'il n'avait pas eu le temps de procéder aux consultations ou qu'il n'était pas en mesure de discuter de la question, pour des raisons qui demeurent pour nous mystérieuses. Je peux dire qu'Industrie Canada ne nous a donné aucune justification pour la règle des 25 p. 100.

**Dr. Anisman:** In fairness to the officials, they felt that there was a policy decision taken with respect to the residency requirements with which they were not in a position to deal with us. As a result, we really did not have any discussions about them.

I can tell you that, when the residency provisions went into the CBCA in the 1970s, the technocrats opposed them because they thought there should be neutrality in the corporation law, that they would generally be ineffective, and that it was not the best place to have them if you want them. They were overridden for political policy reasons by the government.

I understood when talking to the officials this time that they had the same kinds of constraints, so I could understand why we did not discuss them.

**Senator Angus:** Without intending to be flippant, would it be fair for me to conclude that the reason we are not getting anywhere on this issue is because of political policy considerations which have not been supported in terms of the rationale?

**Mr. McIninch:** Yes.

**Senator Angus:** Indeed, it might be outdated in a country that is alleging that it is open for business. Would you would urge this Senate committee to seriously consider proposing an amendment in this regard?

**Mr. McIninch:** Yes.

**Senator Angus:** You have put forward 64 recommendations. I know some are in the policy realm, others are in the technical realm, and some have been acceded to. Let us assume we can have five of these little cherries. Which ones would you choose? Today, our colleagues across the room are in a much more mellow mood than usual, thanks to the good work of our deputy chairman here last night, so we want to take advantage of that.

**Mr. McIninch:** It would depend on who answered the question. I know Mr. Anisman's answer would be different from mine.

In addition to residency requirement, I would like to see the harmonization with the provincial securities laws of the insider trading and going-private transactions.

**Senator Angus:** Stopping on that, we have had high profile cases involving premiers of provinces caught up in the anomalies that arise from the lack of harmonization. The question that jumps into my mind is: What rationale was given in those instances? Is it a constitutional problem?

**Dr. Anisman:** In the case you are thinking of, the lack of harmonization had to do with interjurisdictional investigation rather than a distinction between the substance of the insider trading laws.

**Senator Angus:** It did highlight what can happen if there is a lack of harmonization.

**M. Anisman:** Pour être juste envers les fonctionnaires, ils estimaient qu'une décision de politique avait été prise concernant les exigences en matière de résidence dont ils n'étaient pas en mesure de traiter avec nous. Par conséquent, nous n'en avons pas vraiment discuté avec eux.

Je peux vous dire, que lorsque les dispositions relatives à la résidence ont été inscrites dans la Loi canadienne sur les sociétés par actions dans les années 70, les technocrates s'y sont opposés parce qu'ils estimaient qu'il fallait assurer la neutralité du droit des sociétés, que ces exigences seraient de façon générale inefficaces, et que ce n'était pas le moyen idéal d'imposer de telles exigences, le cas échéant. Le gouvernement a donc décidé de les annuler pour des raisons politiques.

J'ai cru comprendre, lorsque j'ai parlé aux fonctionnaires cette fois-ci, qu'ils avaient le même genre de contraintes, donc je peux comprendre pourquoi nous n'en avons pas discuté.

**Le sénateur Angus:** Sans vouloir être imprévisible, aurais-je raison de conclure que la raison pour laquelle nous n'arrivons à rien sur cette question, c'est à cause de considérations d'ordre politique qui n'ont pas été étayées par une analyse raisonnée?

**M. McIninch:** Oui.

**Le sénateur Angus:** En fait, cela pourrait paraître démodé dans un pays qui prétend être ouvert au monde des affaires. Presseriez-vous le comité sénatorial d'envisager sérieusement de proposer un amendement à cet égard.

**M. McIninch:** Oui.

**Le sénateur Angus:** Vous avez formulé 64 recommandations. Je sais que certaines relèvent du domaine de la politique, d'autres du domaine technique, et certaines ont été acceptées. Partons du principe qu'on puisse en adopter cinq. Lesquelles choisiriez-vous? Aujourd'hui, nos collègues d'en face sont beaucoup plus conciliants qu'à l'habitude, grâce au bon travail de notre vice-président hier soir, donc nous voulons en profiter.

**M. McIninch:** Cela dépend de celui qui répond à la question. Je sais que la réponse de M. Anisman serait différente de la mienne.

En plus des exigences relatives à la résidence, j'aimerais que l'on harmonise les dispositions des lois provinciales sur les valeurs mobilières ayant trait aux transactions d'initiés et aux opérations de fermeture.

**Le sénateur Angus:** À ce sujet, il y a eu certains cas qui ont retenu l'attention du public, impliquant les premiers ministres des provinces aux prises avec des irrégularités qui découlent de l'absence d'harmonisation. La question qui me vient immédiatement à l'esprit est la suivante: quelle raison a-t-on donnée dans ces cas? S'agit-il d'un problème constitutionnel?

**M. Anisman:** Dans le cas auquel vous songez, l'absence d'harmonisation se situait au niveau de l'enquête intergouvernementale plutôt qu'au niveau d'une distinction dans la teneur des lois sur les transactions d'initiés.

**Le sénateur Angus:** Cela a effectivement fait ressortir ce qui peut arriver en cas d'absence d'harmonisation.

**Dr. Anisman:** That becomes an enforcement issue. The CBCA is intended to be a self-enforcing act, which means, for example, with insider trading provisions, it imposes insider civil liability for improper insider trading and leaves the enforcement to shareholders who are harmed.

The interjurisdictional difficulties of which you are thinking, senator, should not occur in this circumstance. What we are talking about is the goal sought in the bill to harmonize with provincial laws and the most effective means of doing that. That is all we are talking about.

In terms of hierarchies of importance, I happen to think harmonization is near the top as well.

**Mr. McIninch:** I agree.

**Senator Angus:** That is a harmonious response. What would be your third choice?

**Senator Oliver:** The third, fourth, and fifth.

**Senator Angus:** I do not mean in any way to diminish the importance of the other 60. I know these are thoughtful considerations, but in the art of trying to achieve the possible, let us at least isolate the more important ones.

**Mr. McIninch:** As I said, we can virtually do away with 40 of the 60 because the department has already agreed to those. We have left them in here so that all our recommendations will be incorporated into one document, but we have isolated some in a separate part.

**Senator Angus:** Frankly, it also demonstrates to me, and hopefully to the other members and to the public, the degree of work that has gone into the preparation of this submission, and the sincere effort made by both the government officials and yourselves to have a meeting of the minds. That is a very positive demonstration of cooperative legislation.

**Mr. McIninch:** Yes. May I just say, the Canadian Bar Association has been working with Industry Canada, the policy directorate, and other branches of government for about two and one-half to three years on the background to Bill S-19. This cooperation and dialogue has been an ongoing process.

As I said last time, and I do not withdraw the comment, we were a bit surprised when Bill S-19 hit us. We had no idea what decisions had been finally made from a policy point of view. We had no idea how they were implemented. For us to be able to give this kind of response did take quite some time and a serious commitment.

**Dr. Anisman:** If I might return to your question, senator, in terms of prioritizing, we have attempted to do just that in Part II of the submission and in the accompanying covering letter.

**Mr. Anisman:** C'est une question d'application de la loi. La Loi canadienne sur les sociétés par actions se veut une loi qui s'applique d'elle-même, ce qui signifie, par exemple, en ce qui concerne les dispositions relatives aux transactions d'initiés, qu'elle impose une responsabilité civile aux initiés qui se livrent à des transactions irrégulières et laisse aux actionnaires lésés le soin d'en assurer l'application.

Les difficultés concernant les sphères de compétences auxquelles vous songez, sénateur, ne devraient pas se produire dans ce genre de circonstance. Ce dont nous parlons, c'est de l'objectif visé par le projet de loi consistant à assurer l'harmonisation avec les lois provinciales et le moyen le plus efficace de le faire. C'est tout ce dont nous parlons.

Pour ce qui est des niveaux d'importance, je considère que l'harmonisation figure aussi en tête de liste.

**Mr. McIninch:** Je suis d'accord.

**Le sénateur Angus:** Vous avez répondu en harmonie. Quel serait votre troisième choix?

**Le sénateur Oliver:** Le troisième, quatrième et cinquième.

**Le sénateur Angus:** Je ne veux absolument pas minimiser l'importance des 60 autres recommandations. Je sais qu'elles sont le fruit de mures réflexions, mais en tâchant d'accomplir ce qui est de l'ordre du possible, essayons au moins d'isoler les plus importantes.

**Mr. McIninch:** Comme je l'ai dit, nous pourrions pratiquement laisser de côté 40 des 60 recommandations parce que le ministère les a déjà adoptées. Nous les avons conservées dans ce document pour que toutes nos recommandations soient incorporées dans un seul document, mais nous en avons isolé certaines dans une partie distincte.

**Le sénateur Angus:** Je trouve que cela témoigne aussi, et j'espère que les autres membres du comité ainsi que le public en sont conscients, du travail considérable qui a été consacré à la préparation de ce mémoire, et de l'effort sincère déployé par les représentants du gouvernement et vous-mêmes pour arriver à un terrain d'entente. C'est un témoignage très positif de l'esprit de coopération dans lequel ce projet de loi a été préparé.

**Mr. McIninch:** Oui. J'aimerais simplement dire que l'Association du Barreau canadien a travaillé en collaboration avec Industrie Canada, la Direction des politiques et d'autres directions du gouvernement pendant environ deux ans et demi à trois ans pour préparer le contexte du projet de loi S-19. Cette coopération et ce dialogue ont été permanents.

Comme je l'ai dit la dernière fois — et je ne retire rien de cette observation, nous avons été un peu étonnés lorsque le projet de loi S-19 nous est tombé dessus. Nous n'avions aucune idée des décisions de politique définitives qui avaient été prises. Nous n'avions aucune idée de la façon dont elles avaient été mises en œuvre. Pour que nous arrivions à fournir ce genre de réponse, il nous a fallu un certain temps et un engagement sérieux.

**Mr. Anisman:** Si je peux revenir à votre question, sénateur, pour ce qui est des priorités, c'est ce que nous avons tâché précisément de faire à la Partie II du mémoire et dans la lettre d'accompagnement.

As Mr. McIninch said in his opening remarks, there are five areas that we believe raise major policy issues. We do agree on them, in fact.

These are: directors' residency requirements; harmonization, to which we just referred; corporate democracy and shareholder participation issues that I addressed in my part of our opening remarks; the issue about proportionate liability, although, in fairness, that is not quite as significant as the other three; the regulation and rule-making process, which we think is very significant indeed, although in specific provisions one could argue that, but as a matter of process we think these are quite significant; and finally, a recognition that a unanimous shareholder agreement is a constitutional document and should be treated as such.

Those would be our five or six priorities, if you want to put it in those terms.

**Senator Angus:** You are all ad idem on that?

**Mr. McIninch:** Yes.

**Senator Angus:** Thank you. That is helpful.

**Senator Meighen:** Could you elaborate for my benefit? You characterize this as an objective definition — and I am referring to this question of the relationship to the business of a corporation. The word proposed now is, "significant."

**Dr. Anisman:** The phrase is, "In a significant way."

**Senator Oliver:** — to the business or affairs of the corporation.

**Senator Meighen:** Do you take the position that, by eliminating that qualifier, we would have a more objective test as to whether the matter relates or does not relate to the business of the corporation.

**Mr. McIninch:** Yes.

**Senator Meighen:** It would seem to me at first blush that the qualifier might be even wider than: "in a significant way."

**Senator Oliver:** Put it in the context of Talisman.

**Dr. Anisman:** If you think of it in the context of a corporation whose business activities raise serious political considerations in a country in which it is operating, there is no doubt, in the context of Talisman as was suggested by Senator Oliver, that what is going on in Sudan is a significant aspect of the business of the company.

If it were a smaller part of the business, there may be doubt about how significant it would be, but as long as it relates to the conduct of the corporation's business, the manner in which it should be dealt with should be open to consideration by shareholders.

Comme M. McIninch l'a dit dans sa déclaration préliminaire, il y a cinq aspects qui, à notre avis, soulèvent d'importantes questions de politique. D'ailleurs, nos opinions à cet égard concordent.

Il s'agit: des exigences relatives à la résidence; de l'harmonisation, dont nous venons de parler; de la démocratie d'entreprise et de la participation des actionnaires, dont j'ai parlé dans nos déclarations préliminaires; de la question de la responsabilité proportionnelle, bien que, pour être juste, cette question ne soit pas aussi importante que les trois autres; de la réglementation et du processus d'établissement de règles, que nous considérons effectivement très important, même si, dans certaines dispositions, on pourrait le contester, mais en matière de processus, nous estimons cet aspect très important; et enfin, reconnaître qu'une convention unanime des actionnaires est un document officiel qui devrait être traité comme tel.

Ce serait nos cinq ou six priorités, si on peut s'exprimer ainsi.

**Le sénateur Angus:** Vous êtes tous du même avis à ce sujet?

**M. McIninch:** Oui.

**Le sénateur Angus:** Je vous remercie. Cela nous est utile.

**Le sénateur Meighen:** Pourriez-vous m'apporter un peu plus de précisions? Vous dites qu'il s'agit d'une définition objective — et je suis en train de parler de cette question du rapport avec les activités commerciales d'une société. Le mot proposé maintenant est «important».

**M. Anisman:** C'est l'expression «de façon importante».

**Le sénateur Oliver:** ... liée de façon importante aux activités commerciales ou aux affaires internes de la société.

**Le sénateur Meighen:** À votre avis, en éliminant cet adjectif, aurions-nous un critère plus objectif pour déterminer si la proposition est liée ou non aux activités commerciales de la société?

**M. McIninch:** Oui.

**Le sénateur Meighen:** Il me semble à première vue que l'adjectif pourrait même avoir une plus grande portée que l'expression «de façon importante».

**Le sénateur Oliver:** Situez cela dans le contexte de la société Talisman.

**M. Anisman:** Si vous songez au contexte d'une société dont les activités commerciales soulèvent de graves considérations politiques dans un pays où elle exerce ses activités, il ne fait aucun doute, dans le contexte de la société Talisman, comme l'a laissé entendre le sénateur Oliver, que ce qui se passe au Soudan représente un aspect important des activités commerciales de la société.

S'il s'agissait d'une plus petite partie des activités commerciales, on pourrait douter de leur importance, mais tant que la proposition est liée à la conduite des affaires commerciales de la société, elle devrait être soumise à l'attention des actionnaires.

If you leave in the phrase: "in a significant way," that focuses on significance rather than relationship. It will be fairly straightforward to determine whether a corporation's business or affairs are related to the subject matter of a proposal. For example, the conduct of a bank branch is not likely to have a significant impact on environmental laws. Thus, a shareholder proposal relating to environmental laws put into a bank would appear to have no relationship to the conduct of the business or to its affairs. That would not be permitted.

However, if it were a company that had one major factory, for example, although it is less than 5 per cent of its bottom line, and that major factory is a polluter, then that might have a relationship to the business or affairs. One should not be debating significance. The shareholders can decide that. What informs our recommendation is those kinds of considerations.

I might add that it is not only the business and social purpose issues. In the *Verdun* case, one of the issues argued that did not get before the Supreme Court because of their standing decision exemplifies this concern. All the proposals in that case related to the structure of the board of directors. The argument was made that Mr. Verdun was proposing them for personal purposes unrelated to the corporation.

One could argue that a proposal that there be one woman on the board of directors does not relate in a significant way to the board of directors when there are 20 directors. That is not an issue on which you should be having that debate. That is an issue that should go to shareholders.

In our submission, the amendment to the objective standard that we recommend would resolve the issue of propriety and leave that for the shareholders, as long as there is a relationship. We think it has the additional benefit of addressing the concerns expressed to you about who bears the burden of proof and how they go about proving significance.

**Senator Angus:** Do you not think it will give rise to a lot of frivolous proposals?

**Dr. Anisman:** We do not have that requirement now in Canada. As far as I can tell, there have not been a lot of frivolous matters that have not been adequately dealt with by the courts. I do not think there is any indication in this country's experience that it would give rise to frivolous or abusive proposals.

**Senator Angus:** I am just thinking of the chairman of a meeting.

**Mr. McIninch:** I think that is a fair comment. We are partially persuaded by what has happened in Canada.

The only other point I would make to add to Mr. Anisman's is that when I first read the words "in a significant way" it seemed to me that what "in a significant way" added was a wide-open

Si vous conservez l'expression «de façon importante», cela met l'accent sur l'importance plutôt que sur le lien. Il sera assez simple de déterminer si les activités commerciales ou les affaires internes d'une société sont liés à l'objet d'une proposition. Par exemple, le comportement d'une succursale bancaire n'est pas susceptible d'avoir des conséquences importantes au niveau des lois environnementales. Par conséquent, la proposition d'un actionnaire concernant des lois environnementales dans un contexte bancaire semblerait n'avoir aucun lien avec l'administration des activités commerciales ou ses affaires internes. Cela ne serait pas autorisé.

Cependant, s'il s'agissait d'une société qui a une grosse usine, par exemple, même si elle représente moins de 5 p. 100 de son chiffre d'affaires, et que cette grosse usine pollue l'environnement, alors cela pourrait être considéré comme un lien avec les activités commerciales ou les affaires internes de la société. Il ne faudrait pas débattre de l'importance. Ce sont les actionnaires qui peuvent en décider. C'est ce genre de facteurs qui motive notre recommandation.

J'ajouterais qu'il ne s'agit pas uniquement de questions d'activités commerciales et d'objectifs sociaux. Dans l'affaire *Verdun*, l'une des questions débattues qui n'a pas été portée devant la Cour suprême du Canada à cause de sa décision en instance témoigne de cette préoccupation. Toutes les propositions dans ce cas avaient trait à la structure du conseil d'administration. On avait fait valoir que M. Verdun avait présenté ses propositions dans un but personnel sans rapport avec les activités de la société.

On pourrait soutenir qu'une proposition recommandant la nomination d'une femme au conseil d'administration n'est pas liée de façon importante au conseil d'administration lorsqu'il y a 20 administrateurs. Ce n'est pas l'aspect sur lequel devrait porter ce débat. C'est aux actionnaires d'en débattre.

Dans notre mémoire, l'amendement pour passer à la norme objective que nous recommandons réglerait le problème du bien-fondé et laisserait ce soin aux actionnaires, tant qu'il existe un lien. Nous pensons qu'il présente l'avantage supplémentaire de donner suite aux préoccupations qui vous ont été exprimées quant à ceux qui doivent assumer le fardeau de la preuve et la manière de prouver l'importance.

**Le sénateur Angus:** Ne croyez-vous pas que cela donnera lieu à de nombreuses propositions frivoles?

**M. Anisman:** Cette exigence n'existe pas à l'heure actuelle au Canada. À ma connaissance, il n'y a pas eu beaucoup d'affaires frivoles auxquelles les tribunaux n'ont pas donné suite adéquatement. Je ne crois pas que l'expérience de ce pays indique que cela donnerait lieu à des propositions frivoles ou abusives.

**Le sénateur Angus:** Je songe simplement au président d'une réunion.

**M. McIninch:** Je pense que c'est une observation juste. Nous sommes en partie convaincus par ce qui s'est passé au Canada.

Pour enchaîner sur ce que M. Anisman a dit, j'aimerais simplement faire valoir que lorsque j'ai lu la première fois l'expression «de façon importante», il m'a semblé qu'il s'agissait

invitation to litigate, virtually every time you want to make a proposal.

**Senator Meighen:** Any qualifier, for example, the word "material," would present the same problem: is that what you are saying?

**Mr. McIninch:** Exactly. The corporation would say "immaterial" and we would be back in the courts.

**Senator Oliver:** Where is the burden now?

**Mr. McIninch:** I would say that the burden would be with the corporation to turn it down on the grounds that it did not relate to its business affairs.

**Senator Meighen:** Do you mean under the proposed wording or under your wording?

**Mr. McIninch:** Under our wording.

**Senator Meighen:** What about the proposed wording?

**Mr. McIninch:** As I understand the proposed wording, the burden would be with the shareholder making the proposal. Again, the burden of proof is in the wrong place. Even though I represent, almost exclusively, corporations, I still think the burden of proof is in the wrong place.

**Senator Meighen:** Perhaps the hotels will benefit because we will have to book a room for at least three days.

Do any of you happen to know what the practice is in the United States in this respect, or the United Kingdom for that matter?

**Dr. Anisman:** In the United States, where there is an articulated regime, in fact from which our shareholder proposal provisions were adopted, the burden is normally on the corporation. However, there is a regulatory mechanism for reviewing it. The SEC reviews it. What happens is a shareholder puts in a proposal and the corporation can reject the proposal. If it does, it has to give reasons. The reasons are sent to the SEC. The shareholder then has an opportunity to address those reasons with the SEC, and the SEC makes a decision that says, "We think the shareholder is right, and if you do not agree, we are going to enforce in some way." That is the process.

The process contemplated by the Dickerson committee in the CBCA was one in which the corporation can reject, the shareholder can go to court, if the shareholder so wishes, and then the corporation has to demonstrate the reason for the rejection. The reason for putting it in that way was because anything that imposes lack of clarity or obscurity, or that ensures a need to go to court, undercuts the purpose of the proposal rule, which was to enable shareholders to bring forward matters that affect the corporation and their fellow shareholders, in their view, at minimal cost. Thus, as soon as you interpose litigation, you have a major deterrent to proposals, which undercuts it.

d'une invitation à intenter des poursuites contre chaque proposition.

**Le sénateur Meighen:** N'importe quel adjetif, par exemple l'adjectif «appréciable», présenterait le même problème: est-ce ce que vous voulez dire?

**M. McIninch:** Tout à fait. La société répliquerait le contraire et on se trouverait à nouveau devant les tribunaux.

**Le sénateur Oliver:** À qui incombe le fardeau de la preuve maintenant?

**M. McIninch:** Je dirais qu'il incombe à la société qui veut rejeter la proposition parce qu'elle n'est pas liée à ses activités commerciales.

**Le sénateur Meighen:** Voulez-vous dire selon le libellé du projet de loi ou selon votre libellé?

**M. McIninch:** Selon notre libellé.

**Le sénateur Meighen:** Et que pensez-vous du libellé du projet de loi?

**M. McIninch:** D'après ce que je crois comprendre du libellé du projet de loi, c'est l'actionnaire qui présente la proposition qui assume le fardeau de la preuve. Ce n'est pas lui qui devrait l'assumer. Même si je représente presque exclusivement des sociétés, je n'en pense pas moins que le fardeau de la preuve ne devrait pas incomber à l'actionnaire.

**Le sénateur Meighen:** Peut-être que cela sera avantageux pour les hôtels parce qu'il faudra résérer une salle pendant au moins trois jours.

Savez-vous quelle est la pratique en vigueur aux États-Unis à cet égard ou même au Royaume-Uni?

**M. Anisman:** Aux États-Unis, où il existe un régime bien articulé, duquel nous nous sommes d'ailleurs inspirés pour nos dispositions sur la proposition de l'actionnaire, le fardeau incombe habituellement à la société. Cependant, il existe un mécanisme réglementaire d'examen. La SEC examine la proposition. Un actionnaire présente une proposition et la société peut la rejeter. Si elle la rejette, elle doit en indiquer les raisons. Les raisons sont communiquées à la SEC. L'actionnaire a donc la possibilité de faire valoir son point de vue auprès de la SEC, et la SEC prend ensuite une décision où elle indique: «Nous estimons que l'actionnaire a raison, et si vous n'êtes pas d'accord, nous allons prendre des mesures pour en assurer l'application». Voilà en quoi consiste le processus.

Le processus envisagé par le comité Dickerson dans la Loi canadienne sur les sociétés par actions prévoyait que la société pouvait rejeter la proposition, l'actionnaire pouvait s'adresser aux tribunaux, s'il le souhaite, puis la société devait prouver le bien-fondé de son refus. Si on a agi ainsi, c'est parce que tout ce qui nuit à la clarté ou qui oblige à recourir aux tribunaux nuit à l'objectif de la règle sur les propositions d'actionnaires, à savoir permettre aux actionnaires de soulever au moindre coût des questions qui concernent la société et les autres actionnaires. Par conséquent, dès qu'on permet d'intenter des poursuites, on crée un obstacle majeur à la présentation des propositions, ce qui va à l'encontre de la règle.

**Senator Meighen:** As well as within a minimum time, presumably.

**Dr. Anisman:** Yes.

**Senator Meighen:** Going to court, surely, as compared with going before administrative bodies like the SEC, involves a world of difference in time, does it not?

**Dr. Anisman:** In fairness, the courts have been receptive to speedy process in these matters.

**Senator Meighen:** You did not recommend that process. Do I take it that, if by some miracle your suggestion is accepted by the department and adopted, you will be satisfied with that and will not be inclined to suggest that the Ontario Securities Commission, or whoever, becomes involved, as long as the courts continue their receptive attitude?

**Dr. Anisman:** We have not addressed the issue of imposing an administrative regulatory scheme on the shareholder proposal rules, no.

**Senator Angus:** A few moments ago Dr. Anisman in trying to deal with the prioritization of some of these suggestions referred to a covering letter. In the interim, I have been shown a letter dated June 14 addressed to you, Mr. Chairman. It is four pages long and is signed by Mr. McIninch and Dr. Anisman. Is that the letter to which you were referring?

**Mr. McIninch:** Yes, it is.

**Senator Angus:** It is part of these proceedings by reference, then.

**The Chairman:** If there are no more questions, I would thank you for your time, your patience and your submissions. We will take time over the summer to consider your submissions. Your testimony will be most helpful when we return to this bill in the fall.

The committee adjourned.

**Le sénateur Meighen:** Et dans un délai raisonnable, vraisemblablement.

**M. Anisman:** Oui.

**Le sénateur Meighen:** Il ne fait aucun doute que de faire appel aux tribunaux plutôt qu'à des instances administratives comme la SEC est un processus beaucoup plus long, n'est-ce pas?

**M. Anisman:** En toute justice, les tribunaux se sont efforcés de traiter rapidement ces affaires.

**Le sénateur Meighen:** Vous n'avez pas recommandé ce processus. Dois-je partir du principe que si par miracle votre proposition est acceptée et adoptée par le ministère, cela vous satisfera et que vous ne serez pas porté à proposer que la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario ou une quelque autre instance intervienne tant que les tribunaux restent aussi diligents?

**M. Anisman:** Nous n'avons pas abordé la question de l'imposition d'un régime de réglementation administrative aux règles sur la proposition de l'actionnaire, non.

**Le sénateur Angus:** Il y a un instant, M. Anisman, en traitant de l'ordre de priorité de certaines des recommandations, a parlé d'une lettre d'accompagnement. Dans l'intervalle, on m'a montré une lettre du 14 juin qui vous était adressée, monsieur le président. C'est une lettre de quatre pages qui est signée par M. McIninch et M. Anisman. Est-ce la lettre dont vous parlez?

**Mr. McIninch:** Oui.

**Le sénateur Angus:** Elle fait donc partie de ces délibérations, puisqu'on en fait mention.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autres questions, je tiens à vous remercier pour le temps que vous nous avez consacré, pour votre patience et pour vos mémoires. Nous prendrons le temps au cours de l'été d'étudier vos mémoires. Vos témoignages seront des plus utiles lorsque nous reprendrons l'étude de ce projet de loi à l'automne.

La séance est levée.

5900 B1/S-19, 17 "1"



THE CANADIAN BAR ASSOCIATION

L'ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN

The Voice of  
the Legal ProfessionLa voix de la  
profession juridique

June 14, 2000

The Honourable Leo Kolber  
 Senator  
 Chair, Standing Committee on Banking, Trade and Commerce  
 Senate of Canada  
 Ottawa, Ontario  
 K1A 0A4

Dear Senator Kolber,

**Re: Bill S-19, An Act to amend the Canadian Business Corporations Act and the  
*Canada Corporations Act and to amend other Acts in consequence***

In our appearance before the Senate Banking Committee on May 10, 2000, the National Business Law Section of the Canadian Bar Association undertook to discuss our comments on Bill S-19 with Industry Canada and Justice Canada officials and to return to the Senate Committee with a revised submission emphasizing any issues that remain outstanding. Since then, our discussions with departmental officials have resulted in agreement in principle and detail on a substantial number of amendments to provisions in the Bill.

Although our intention was to reduce the size of our submission by limiting it to major policy issues that remained outstanding after our discussions with departmental officials, the accompanying Second Submission on Bill S-19 is, in fact, longer than our initial submission. The greater length results in part from additional comments on issues not previously addressed because of lack of time and on issues newly or more fully addressed at the Committee's request. We have also retained the comments with which departmental officials have expressed agreement in order to provide the Committee with a full record of the analysis underlying the amendments that are likely to be presented in its clause-by-clause consideration of the Bill.

To facilitate the Committee's review, our comments are organized under three headings. The submission first addresses broader issues of policy (Part II) and then issues that are primarily

- 2 -

technical, separating those with which departmental officials have expressed agreement in principle (Part III) and those with which they have not (Part IV). The detailed table of contents provides an overview of the Bill's provisions addressed in the submission, in order to assist the Committee in locating the discussion of issues on which there is particular concern.

The submission contains an extensive analysis of the Bill's provisions. We consider all of the policy issues important. We believe that a substantial number of the technical issues are important, as well, for they affect the conduct of corporate affairs and also reflect policy considerations.

The major policy issues reflect principled and pragmatic considerations, as well as the guiding principles of the Dickerson Committee underlying the *CBCA* (summarized on page 2 of the submission). In brief, these issues address directors' residency requirements, insider trading, going private transactions and harmonization with provincial securities laws, principles of corporate democracy and shareholder participation, the small investor exemption from the Bill's proportionate liability regime, and process issues concerning rulemaking authority and its exercise.

### **Directors' Residency Requirements**

In our view, the Canadian residency requirements for directors should be repealed. If Canadian director requirements are warranted for sectors thought to be "sensitive", they should be contained in the legislation governing those sectors, as with Canadian ownership requirements. (See Parts II.A and II.B.)

### **Harmonization with Provincial Securities Laws**

The Bill would harmonize overlapping provisions applicable to distributing corporations with provincial securities laws, particularly with respect to insider trading, going private transactions and takeover bids. The approach in the Bill to the latter two areas is generally adoption by reference or withdrawal, but the Bill contains specific provisions concerning civil liability for insider trading and tipping and goes beyond harmonization with respect to going private transactions by imposing the regimes of two provinces on all *CBCA* corporations and giving the Director discretion to grant exemptions. We recommend simple adoption by reference of applicable securities laws for distributing corporations in all three cases. (See Parts II.C, II.G and III.M.)

- 3 -

If this recommendation is not accepted with respect to liability for insider trading, the submission contains a number of detailed recommendations required to bring the insider trading provisions in the Bill into harmony with provincial securities legislation and to make them more effective. (See Parts III.I and IV.M; recommendations 27-30 and 51-55.)

### **Corporate Democracy and Shareholder Participation**

Principles of corporate democracy and the ability of shareholders to participate effectively in corporate affairs are governed to a substantial degree by the Bill's provisions concerning shareholder proposals and proxy solicitation. Our submission, therefore, treats all such issues as matters of policy, although some are largely technical and have been accepted in principle by departmental officials. (See Parts II.D, II.E and II.F; recommendations 4-11.)

The more significant issues in policy terms relate to restrictions on shareholder proposals (Parts II.D(ii) and (iii); recommendations 5 and 6), an appropriate standard for exclusion of shareholder proposals raising social issues (Part II.D(v); recommendation 8), and exemptions from the proxy solicitation requirements necessary to permit shareholder discussion of corporate affairs and proxy advisory services (Part II.F; recommendation 11).

### **Proportionate Liability and Small Investors**

In its 1998 reports the Senate Committee recommended an exemption from its proposed proportionate liability regime for small investors, on the basis of their net worth. The exemption in Bill S-19 does not follow the Committee's reports and has no relation to its goals. Instead, it is based on the level of investment in a specific corporation, we understand because of constitutional concerns. In our view, the *Charter* does not require deviation from the Committee's original recommendation. We continue to recommend that a "net worth" standard be adopted for this exemption. (See Part II.H; recommendation 13.)

### **Regulation and Rulemaking Powers**

In the modern world delegation of legislative authority is necessary for effective administration of corporate and securities legislation. Recognizing this reality, it is our view that the scope of delegated legislative power should be defined in the authorizing legislation and its exercise should be subject to an open and participatory process to enhance the effectiveness and acceptability of subordinate legislative and regulatory instruments by ensuring that affected persons have an opportunity to comment on them prior to their adoption.

While conferring wide authority on the Governor in Council to enact regulations and giving the Director authority to adopt forms and grant exemptions to classes of persons, the Bill would

- 4 -

repeal the notice and comment procedures currently required by the CBCA when regulations are proposed for promulgation. In addition, there is no standard in the Bill to define the scope of regulations that may be adopted to determine when the Director may cancel a corporation's certificate and articles of incorporation. In our view, the notice and comment requirements in the CBCA should be retained for regulations and extended to rulemaking by the Director, and standards for the exercise or regulatory power should be added to authorizing provisions of the Bill. (See Parts II.I and II.J; recommendations 15-16.)

We trust that these comments will assist the Senate Committee in its continuing review of the proposed legislation. We remain available to discuss our comments before the Committee at greater length.

Yours very truly,

**NATIONAL BUSINESS LAW SECTION**

  
*for* per: John W. McIninch  
*and for* per: Philip Anisman

5900 B1/S-19, 17 "1"



THE CANADIAN BAR ASSOCIATION

L'ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN

The Voice of  
the Legal ProfessionLa voix de la  
profession juridique

Le 14 juin 2000

## TRADUCTION

L'honorable Leo Kolber  
 Sénateur  
 Président, Comité sénatorial permanent des  
 banques et du commerce  
 Le Sénat du Canada  
 Ottawa (Ontario)  
 K1A 0A4

Monsieur le sénateur,

**Objet : Projet de loi S-19, Loi modifiant la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* et la *Loi canadienne sur les coopératives* ainsi que d'autres lois en conséquence**

Lors de notre comparution devant le Comité des banques du Sénat, le 10 mai 2000, la Section nationale du droit des affaires de l'Association du Barreau canadien a discuté avec des représentants et représentantes d'Industrie Canada et du ministère fédéral de la Justice de l'analyse que nous avions présentée au sujet du projet de loi S-19 pour ensuite retourner devant le Comité sénatorial avec un mémoire remanié qui insistait sur les questions demeurées irrésolues. Depuis lors, nos discussions avec les représentants des ministères cités ont abouti à une entente de principe assez détaillée proposant de nombreuses modifications aux dispositions du projet de loi.

Bien que notre intention eût été de raccourcir notre mémoire en le confinant aux questions principales de politique demeurées en suspens après nos discussions avec les représentants ministériels, notre seconde analyse du projet de loi S-19 est finalement plus longue que notre mémoire initial. L'allongement du texte est en partie dû à l'ajout d'observations à propos de questions qui n'avaient pas encore été traitées, en raison de l'insuffisance de temps pour ce faire et également à cause de questions nouvelles ou analysées de façon plus approfondie à la demande du Comité. Nous avons également conservé certains commentaires acceptés par les représentants ministériels afin de fournir au Comité un texte de référence complet de l'analyse qui étayait les modifications susceptibles d'être proposées dans le cadre de son analyse exhaustive du projet de loi.

-2-

Afin de faciliter l'examen du Comité, nous avons ordonné nos observations sous trois en-têtes principales. Nous traitons donc en première partie de questions de politique plus générales (Partie II) et ensuite les questions de nature essentiellement technique, en les distinguant de celles sur lesquelles les représentants ministériels avaient donné leur assentiment de principe (Partie III) de celles qui n'en avaient pas fait l'objet (Partie IV). La table des matières détaillée donne une vue d'ensemble des dispositions du projet de loi traitées dans le cadre de notre mémoire afin d'aider le Comité à trouver rapidement dans le texte l'analyse des questions qui soulèvent des préoccupations spécifiques.

Ce mémoire renferme une analyse approfondie des dispositions du projet de loi. Nous sommes d'avis que toutes les questions de politique sont importantes et qu'un certain nombre de questions de nature technique présentent également un grand intérêt dans le sens qu'elles concernent la conduite des affaires commerciales et sont le reflet des considérations politiques.

Les principales questions de politique correspondent à des considérations pragmatiques et fondées sur des principes, de même qu'aux principes directeurs dégagés par le Comité Dickerson qui sous-tendent la *LCSA* (dont le résumé figure en page 2 de notre mémoire). En bref, nos commentaires portent sur les exigences relatives à la résidence des administrateurs, les transactions d'initiés, les opérations de fermeture et l'harmonisation avec les lois provinciales sur les valeurs mobilières, les principes de démocratie qui régissent les entreprises et la participation des actionnaires, l'exemption du régime de responsabilité proportionnelle pour les petits investisseurs stipulée dans le projet de loi et les questions procédurales relatives au pouvoir de réglementation et son application.

#### **Exigences relatives à la résidence des administrateurs**

Selon nous, il faudrait supprimer l'obligation de résider au Canada imposée aux administrateurs. En effet, si les exigences applicables aux administrateurs sont justifiées pour des secteurs considérés comme « sensibles », il faudrait plutôt le préciser dans la législation qui régit ces secteurs, comme c'est le cas pour les exigences touchant la propriété canadienne. (Voir les parties II.A et II.B.)

#### **L'harmonisation avec les lois provinciales sur les valeurs mobilières**

Le projet de loi ferait en sorte d'harmoniser les dispositions qui se chevauchent et qui s'appliquent aux sociétés ayant fait appel au public avec les lois provinciales sur les valeurs mobilières, particulièrement en ce qui a trait aux transactions d'initiés, aux opérations de fermeture et aux offres d'achat visant le contrôle d'une société. L'approche du projet de loi concernant ces deux derniers secteurs est en général soit l'adoption par renvoi, soit le retrait; il renferme cependant des dispositions spécifiques au sujet de la responsabilité civile en cas de délit des transactions d'initiés et de divulgation et va au-delà de l'harmonisation en ce qui a trait aux opérations de fermeture en imposant les régimes de deux provinces à toutes les sociétés visées par la *LCSA* et en conférant à l'administrateur le pouvoir d'octroyer des exemptions. Nous

-3-

recommandons la simple adoption par renvoi des lois sur les valeurs mobilières applicables concernant les entreprises de distribution dans tous les cas. (Voir les parties II.C, II.G et III.M.)

Dans l'éventualité où cette recommandation serait rejetée pour ce qui est de la responsabilité imputable aux transactions d'initiés, ce mémoire présente plusieurs recommandations détaillées visant à harmoniser les dispositions du projet de loi applicables aux transactions d'initiés avec la législation provinciale sur les valeurs mobilières et à leur donner toute l'efficacité requise. (Voir les parties III.I et IV.M; les recommandations 27 à 30 et 51 à 55).

### **Le principe de la démocratie d'entreprise et la participation des actionnaires**

Les principes régissant la démocratie d'entreprise et la capacité des actionnaires de participer concrètement aux affaires de l'entreprise sont régis dans une large mesure par les dispositions qui, dans le projet de loi, s'appliquent aux propositions d'actionnaires et à la sollicitation de procuration. Notre mémoire traite par conséquent de toutes ces questions comme des questions de politique, même si certaines sont plutôt de nature technique et ont reçu l'assentiment de principe de la part des représentants ministériels. (Voir les parties II.D, II.E et II.F; les recommandations 4 à 11.)

Les questions les plus déterminantes en matière de politique concernent les restrictions imposées aux propositions d'actionnaires (parties II.D(ii) et (iii); les recommandations 5 et 6), un critère adéquat pour l'exclusion des propositions d'actionnaires entraînant des problèmes d'ordre social (Partie II.D(v); la recommandation 8), et des exemptions par rapport aux exigences relatives à la sollicitation de procuration requises pour autoriser les actionnaires à discuter des affaires de l'entreprise et à offrir des services de consultation par procuration (Partie II.F; recommandation 11).

### **La responsabilité proportionnelle et les petits investisseurs**

Dans les rapports qu'il a publiés en 1998, le Comité sénatorial recommandait d'exempter les petits investisseurs du régime de responsabilité proportionnelle, sur la base de leur valeur nette. L'exemption prévue par le projet de loi S-19 ne suit pas les recommandations des rapports du Comité et n'atteint pas les objectifs recherchés. Il se fonde plutôt sur le degré d'investissement dans une société donnée, ce qui répondrait, semble-t-il, à des impératifs constitutionnels. Cependant, d'après nous, la *Charte* n'exige aucunement que l'on doive s'écartez des recommandations initiales du Comité. Nous persistons donc à recommander que le critère de « la valeur nette » soit adopté dans le cadre de cette exemption.

### **Réglementation et pouvoir décisionnel**

Dans notre monde moderne, il est devenu nécessaire de déléguer le pouvoir de légiférer si l'on veut faire appliquer avec efficacité la législation relative aux sociétés commerciales et aux valeurs mobilières. Forts de cette réalité, nous estimons que la portée de tout pouvoir législatif

-4-

doit être définie dans le cadre de la législation d'autorisation et que l'exercice de ce pouvoir doit être soumis à une procédure ouverte de consultation afin d'accroître l'efficacité et l'acceptabilité des instruments législatifs et réglementaires qui en découlent en veillant à ce que les personnes visées aient l'occasion de donner leur point de vue avant leur adoption.

Le projet de loi, tout en conférant de vastes pouvoirs au gouverneur en conseil à l'effet de décréter des règlements et à l'administrateur d'adopter des formulaires et d'accorder des exemptions à certaines catégories de personnes, le texte abrogerait les procédures de préavis et de consultation actuellement exigées par la *LCSA* lorsque des règlements sont proposés par voie de promulgation. En outre, le projet de loi ne prescrit aucun critère pour définir la portée des règlements susceptibles d'être adoptés en vue de fixer le moment où l'administrateur peut annuler un certificat de la société ainsi que les actes de constitution en personne morale. Selon nous, on devrait conserver les exigences prévues dans la *LCSA* et même les étendre au pouvoir décisionnel conféré à l'administrateur; on devrait en outre ajouter aux dispositions du projet de loi des critères applicables à l'exercice du pouvoir réglementaire. (Voir les parties II.I et II.J; les recommandations 15 et 16.)

Nous croyons que ces observations seront utiles au Comité sénatorial dans le cadre de son examen du texte de loi proposé et sommes à la disposition du Comité pour les lui expliquer plus en détail.

Nous vous prions d'agréer, monsieur le sénateur, l'expression de nos sentiments distingués.

#### **SECTION NATIONALE DU DROIT DES AFFAIRES**

par : John W. McIninch

par : Philip Anisman

**Thursday, June 22, 2000**

**For Bill S-19**

*From the Canadian Bar Association:*

Mr. John McIninch, Barrister and Solicitor, Torys;

Dr. Philip Anisman, Barrister and Solicitor;

Ms Tamra L. Thomson, Director, Legislation and Law Reform.

**Le jeudi 22 juin 2000**

**Pour le projet de loi S-19**

*De l'Association du Barreau canadien:*

M. John McIninch, avocat, Torys;

M. Philip Anisman, avocat;

Mme Tamra L. Thomson, directrice, Législation et réforme du droit.



If undelivered, return COVER ONLY to:  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Edition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

#### APPEARING—COMPARAÎT

Mr. Roy Cullen, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Finance.

M. Roy Cullen, député, secrétaire parlementaire du ministre des Finances.

#### WITNESSES—TÉMOINS

Wednesday, June 21, 2000

Le mercredi 21 juin 2000

##### For Bill C-25

From the Certified General Accountants Association of Canada:

Mr. Everett Colby, Colby & Associates and North American Forensic Accountants;

Mr. Mark Boudreau, Vice President, Public and Government Relations;

Ms Dawn McGeachy, Manager, Public Sector.

From the Canadian Institute of Chartered Accountants:

Mr. Roger Ashton, Member, CICA Taxation Committee;

Mr. Simon Chester, Legal Counsel.

From the Canadian Tax Foundation:

Mr. Robin MacKnight, Director;

Mr. Brian R. Carr.

From the Department of Finance:

Mr. Brian J. Ernewein, Director, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch;

Mr. Gérard Lalonde, Senior Chief, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch;

Mr. Robert D. Brown, Clifford Clark Visiting Economist.

##### Pour le projet de loi C-25

De l'Association des comptables généraux accrédités du Canada:

M. Everett Colby, Colby & Associates and North American Forensic Accountants;

M. Mark Boudreau, vice-président, Relations publiques et gouvernementales;

Mme Dawn McGeachy, directrice, Secteur public.

De l'Institut canadien des comptables agréés:

M. Roger Ashton, membre, Comité sur la fiscalité de l'ICCA;

M. Simon Chester, conseiller juridique.

De l'Association canadienne d'études fiscales:

M. Robin MacKnight, directeur;

M. Brian R. Carr.

Du ministère des Finances:

M. Brian J. Ernewein, directeur, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt;

M. Gérard Lalonde, chef principal, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt;

M. Robert D. Brown, économiste invité de Clifford Clark.

(Continued on previous page)

(Suite à la page précédente)



Second Session  
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la  
trente-sixième législature, 1999-2000

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chair:*  
The Honourable E. LEO KOLBER

Thursday, June 29, 2000

## Issue No. 18

### First and only meeting on:

Bill C-37, An Act to amend the Parliament of Canada Act  
and the Members of Parliament Retiring Allowances Act

### APPEARING:

The Honourable Don Boudria, P.C., M.P.  
Minister of State and Leader of the Government in the  
House of Commons

### INCLUDING:

THE EIGHTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-37)

WITNESSES:  
(See back cover)

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable E. LEO KOLBER

Le jeudi 29 juin 2000

## Fascicule n° 18

**Première et unique réunion concernant:**  
Projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur le Parlement  
du Canada et la Loi sur les allocations de retraite  
des parlementaires.

### COMPARAÎT:

L'honorable Don Boudria, c.p., député,  
ministre d'État et leader du gouvernement à la Chambre  
des Communes

### Y COMPRIS:

LE HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Projet de loi C-37)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable E. Leo Kolber, *Chair*

The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

* Boudreau, P.C. (or Hays)	* Lynch-Staunton (or Kinsella)
Fitzpatrick	Nolin
Furey	Oliver
Hervieux-Payette, P.C.	Poulin
Kelleher, P.C.	Roberge
Kroft	Wiebe

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Meighen substituted for that of the Honourable Senator Senator Nolin (*June 29, 2000*).

The name of the Honourable Senator Angus substituted for that of the Honourable Senator Simard (*June 29, 2000*).

The name of the Honourable Senator Simard substituted for that of the Honourable Senator St. Germain, P.C. (*June 29, 2000*).

The name of the Honourable Senator St. Germain, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Roberge (*June 29, 2000*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable E. Leo Kolber

*Vice-président:* L'honorable David Tkachuk

et

Les honorables sénateurs:

* Boudreau, c.p. (ou Hays)	* Lynch-Staunton (ou Kinsella)
Fitzpatrick	Nolin
Furey	Oliver
Hervieux-Payette, c.p.	Poulin
Kelleher, c.p.	Roberge
Kroft	Wiebe

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Meighen est substitué à celui de l'honorable sénateur Nolin (*le 29 juin 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Angus est substitué à celui de l'honorable sénateur Simard (*le 29 juin 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Simard est substitué à celui de l'honorable sénateur St. Germain, c.p. (*le 29 juin 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur St. Germain, P.C. est substitué à celui de l'honorable sénateur Roberge (*le 29 juin 2000*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, June 28, 2000:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Hays, seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C., (*L'Acadie-Acadia*), for the second reading of Bill C-37, An Act to amend the Parliament of Canada Act and the Members of Parliament Retiring Allowances Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Banks, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 28 juin 2000:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Hays, appuyée par l'honorable sénateur Robichaud, c.p. (*L'Acadie-Acadia*), tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada et la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Hays propose, appuyé par l'honorable sénateur Banks, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Thursday, June 29, 2000

(29)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. in Room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable E. Leo Kolber, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Fitzpatrick, Furey, Hays, Hervieux-Payette, P.C., Kelleher, P.C., Kolber, Kroft, Nolin, Oliver, Poulin, Roberge, St. Germain, P.C., Tkachuk and Wiebe (14).

*Other senators present:* The Honourable Senators Banks, Kenny and Stollery (3).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Ms June Dewetering, Research Officer, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

**APPEARING:**

The Honourable Don Boudria, P.C., M.P., Minister of State and Leader of the Government in the House of Commons.

**WITNESSES:**

*From the Privy Council Office:*

Ms. Isabelle Mondou, Counsel, Legislation and House Planning; and

Mr. Ron Wall, Director, Parliamentary Operations, Legislation and House Planning.

*From the Treasury Board of Canada:*

Mr. Aaron Allen, Manager, Program Advice and Interpretation, Pensions Division.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2000, the committee proceeded to study Bill C-37, An Act to amend the Parliament of Canada Act and the Members of Parliament Retiring Allowances Act.

Mr. Wall, Ms Mondou and Mr. Allen made an opening statement and answered questions.

At 11:55 a.m., the Deputy Chair, the Honourable Senator Tkachuk, took the Chair.

At 12:00 p.m., the Chair, the Honourable Senator Kolber, returned to the Chair.

At 12:02 p.m., the Honourable Don Boudria, P.C., M.P., made an opening statement and answered questions.

At 12:35 p.m., the Chair invited the committee to begin clause-by-clause consideration of Bill C-37.

It was agreed, — That the title be postponed.

It was agreed, on division, — That clauses 1 to 8 carry.

It was agreed, on division, — That the title carry.

It was agreed, on division, — That the bill carry without amendment.

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le jeudi 29 juin 2000

(29)

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd’hui, à 11 heures, dans la pièce 505 de l’édifice Victoria, sous la présidence de l’honorable E. Leo Kolber (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Fitzpatrick, Furey, Hays, Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Kolber, Kroft, Nolin, Oliver, Poulin, Roberge, St. Germain, c.p., Tkachuk et Wiebe (14).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Banks, Kenny et Stollery (3).

*Également présente:* De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, Mme June Dewetering, attachée de recherche, Division de l’économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

**COMPARAÎT:**

L’honorable Don Boudria, c.p., député, ministre d’État et leader du gouvernement à la Chambre des communes.

**TÉMOINS:**

*Du Bureau du Conseil privé:*

Mme Isabelle Mondou, conseillère, Législation et planification parlementaire; et

M. Ron Wall, Directeur des relations parlementaires, Législation et planification parlementaire.

*Du Conseil du Trésor du Canada:*

M. Aaron Allen, gestionnaire, Avis et interprétation des programmes, Division des pensions.

En conformité avec l’ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2000, le comité entame l’examen du projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada et la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires.

M. Wall, Mme Mondou et M. Allen font un exposé, puis répondent aux questions.

À 11 h 55, l’honorable sénateur Tkachuk, vice-président, prend le fauteuil.

À midi, l’honorable sénateur Kolber, président, reprend le fauteuil.

À 12 h 02, l’honorable Don Boudria, c.p., député, fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

À 12 h 35, le président invite le comité à entamer l’étude article par article du projet de loi C-37.

Il est convenu — De réserver le titre.

Il est convenu, avec dissidence, — D’adopter les articles 1 à 8.

Il est convenu, avec dissidence, — D’adopter le titre.

Il est convenu, avec dissidence, — D’adopter le projet de loi sans amendements.

At 12:45 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 12 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

*La greffière du comité,*

Jill Anne Joseph

*Clerk of the Committee*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thurdsay, June 29, 2000

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

**EIGHTH REPORT**

Your Committee, to which was referred the Bill C-37, An Act to amend the Parliament of Canada Act and the Members of Parliament Retiring Allowances Act, has examined the said Bill in obedience to its Order of Reference dated Wednesday, June 28, 2000, and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 29 juin 2000

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

**HUITIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été déférée le Projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada et la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 28 juin 2000, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le président,***E. LEO KOLBER***Chairman*

**EVIDENCE**

OTTAWA. Thursday, June 29, 2000

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-37, to amend the Parliament of Canada Act and the Members of Parliament Retiring Allowances Act, met this date at 11:00 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator E. Leo Kolber, (Chairman), in the Chair**

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, we are studying Bill C-37, to amend the Parliament of Canada Act and the Members of Parliament Retiring Allowances Act. We do expect the Honourable Don Boudria, but we have time constraints.

The Senate sits today at one o'clock and we do not have leave to sit while the Senate is sitting, nor have we asked for it. Since there are a fair number of political and other problems with the bill, at 12:30 p.m. we will have an *in camera* session. Therefore, if Mr. Boudria shows up at 12:30, I will have to cut him off. I am sorry to do it this way, but there have been many weeks when this could have been done and nothing happened. What will be, will be.

We have with us officials from the Privy Council Office and Treasury Board.

Please proceed.

**Mr. Ron Wall, Director, Parliamentary Operations, Legislation and House Planning/Counsel, Privy Council Office:** We have a few opening comments to explain some of the technical aspects of the bill. Bill C-37 has two elements. The first concerns severance. The bill corrects a provision related to severance for members of the House of Commons.

The second element provides that all members in the House of Commons will join the parliamentary pension plan. The bill does not make any changes to the principles that underlie parliamentary compensation, nor does it make any changes to Senate compensation provisions.

On the issue of severance, some background may be helpful. In 1995, when the members of Parliament pension legislation was amended to end double-dipping, there was an inadvertent creation of a technical glitch within the legislation which affects over a hundred members the House of Commons who were elected before July 1995, are under age 55, and who would not receive any severance were they to cease being a member of the House of Commons.

We have in the House of Commons, therefore, a situation where there are two classes of members with respect to severance. The first group, consisting of over a hundred members who are under 55, do not get severance because, under the current legislation, if they collect an immediate pension for service before July 1995 they are disallowed from collecting a severance. The second

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le jeudi 29 juin 2000

Le comité sénatorial des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures pour faire l'étude du projet de loi C-37. Loi modifiant la loi sur le Parlement du Canada et la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires.

**Le sénateur E. Leo Kolber (président)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président:** Honorable sénateurs, nous sommes ici pour faire l'étude du projet de loi C-37, la Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada et la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires. Nous attendons effectivement l'honorable Don Boudria, mais nous avons des contraintes de temps.

Le Sénat siège aujourd'hui à 13 heures, et nous n'avons pas l'autorisation de siéger en même temps que lui; nous ne l'avons d'ailleurs pas demandée. Puisque ce projet de loi pose pas mal de problèmes politiques et autres, nous poursuivrons la séance à huis clos à 12 h 30. Par conséquent, si M. Boudria se présente ici à 12 h 30, je devrai lui refuser la parole. Je regrette de devoir procéder ainsi, mais cela fait déjà de nombreuses semaines que cela aurait pu être réglé, et rien ne s'est fait. C'est ainsi.

Nous avons avec nous les représentants du Bureau du Conseil privé et du Conseil du Trésor.

Vous avez la parole.

**M. Ron Wall, directeur des relations parlementaires, Législation et planification parlementaire/Conseiller, Bureau du Conseil privé:** Nous avons préparé quelques observations préliminaires pour expliquer certains des aspects techniques du projet de loi. Le projet de loi C-37 comporte deux éléments. Le premier se rapporte à la cessation d'emploi. Il corrige une disposition relative à l'indemnité de départ versée aux députés de la Chambre des communes.

Le deuxième élément prévoit que tous les membres de la Chambre des communes pourront adhérer au régime de retraite des parlementaires. Le projet de loi ne modifie en rien les principes sur lesquels est fondée l'indemnité parlementaire, ni les dispositions relatives à la rémunération des membres du Sénat.

En ce qui concerne l'indemnité de départ, il convient de faire un petit historique de la situation. En 1995, lorsque la loi sur la pension du Parlement a été modifiée dans le but d'empêcher désormais le cumul de pension avec le traitement, une petite erreur technique s'est glissée dans la loi, qui touche plus d'une centaine de députés de la Chambre des communes qui avaient été élus avant juillet 1995, qui sont âgés de moins de 55 ans, et qui ne pourraient pas recevoir d'indemnité de départ s'ils devaient perdre leur qualité de parlementaires.

Nous avons donc à la Chambre des communes une situation où il y a deux catégories de membres, en ce qui concerne l'indemnité de départ. Le premier groupe, composé de plus d'une centaine de membres âgés de moins de 55 ans, n'a pas droit à cette indemnité parce que, en vertu de la loi en vigueur actuellement, s'ils reçoivent une pension immédiate pour une période de service

group of members who are under 55, were they to cease being a member and if they have been elected after July 1995, would get a severance provision equal to six months of their salary. On the basic sessional indemnity, that is about \$34,000.

[Translation]

**Ms Isabelle Mondou, Parliamentary Legislation and Planning, Legal Counsel, Privy Council Office:** For example, a member of Parliament who is under the age of 55 and who was elected in 1993 would now be entitled to an immediate annual allowance of \$5,600 for the years in which he has served, that is from 1993 to 1995.

Under the present legislation, this member would not receive any severance pay, in other words at the age of 55 his retirement allowance would come into effect for an amount of approximately \$21,000 but in the meantime, he would not receive a severance allowance.

On the other hand, a member elected in 1997 also under 55 years of age and retiring after six years of service would receive a severance allowance equal to six months salary, that is approximately \$34,000. At the age of 55, of course, he would start drawing a pension of about \$17,000. The purpose of Bill C-37 is to rectify this situation by providing severance to all members of Parliament.

To take the concrete example of a member under 55 elected before July 1995 who decides to retire or who is not re-elected and is of course part of the Pension Plan, this member would receive severance equivalent to six months salary upon ceasing to hold office, minus any immediately payable pension.

In the previous case, we mentioned a severance allowance of \$34,000, minus the immediately payable pension of \$5,600, which would amount to \$28,400. For a member elected after July 1995 and therefore not in this ambivalent situation, the six months severance allowance would continue to be paid, that is \$34,000.

In both cases, the maximum allowance is \$34,000. The pension and allowance may not be drawn concurrently and the total value may not exceed \$34,000.

antérieure à juillet 1995, ils deviennent inadmissibles à une indemnité de départ. Les membres du deuxième groupe, âgés de moins de 55 ans et élus après juillet 1995, auront droit, s'ils cessent d'être parlementaires, à une indemnité équivalente à six mois de salaire. Selon le montant de base de l'indemnité parlementaire, cela représente environ 34 000 \$.

[Français]

**Mme Isabelle Mondou, avocate, Législation et planification parlementaire, conseiller juridique, Bureau du Conseil privé:** Par exemple, un député, qui a actuellement moins de 55 ans et qui a été élu en 1993, aurait présentement droit à une allocation immédiate de 5 600 dollars par année pour les années où il a servi, soit de 1993 à 1995.

La loi actuelle ne prévoit aucune indemnité de départ pour ce député, c'est-à-dire qu'à l'âge de 55 ans, son allocation de retraite serait en vigueur pour un montant de près de 21 000 dollars, mais il n'aurait droit dans l'intervalle à aucune indemnité de départ.

Par contre, un député élu en 1997, qui aurait aussi moins de 55 ans et qui prendrait sa retraite après six ans de service, recevrait une indemnité de départ égale à six mois de salaire, soit environ 34 000 dollars. Bien entendu, il recevrait à 55 ans une pension d'environ 17 000 dollars. Le projet de loi C-37 vise à remédier à cette situation en permettant à tous les députés d'obtenir une indemnité de départ.

Si nous prenons l'exemple concret d'un député de moins de 55 ans élu avant juillet 1995 qui prendrait sa retraite ou qui ne serait pas réélu, et qui est bien entendu membre du Régime de pensions des députés, il recevrait une indemnité de départ équivalant à six mois de salaire au moment où il cessera d'exercer sa charge, moins la valeur de toute pension immédiate qui lui serait payable.

Dans le cas précédent, on parle de 34 000 dollars d'indemnité, moins la pension immédiate de 5 600 dollars, ce qui donnerait à peu près 28 400 dollars. Pour un député qui cette fois-ci aurait été élu après juillet 1995, et qui ne se trouve donc pas dans cette situation ambiguë, ce député continuera à recevoir l'indemnité de départ de six mois, soit 34 000 dollars.

Dans les deux cas, l'indemnité maximum est de 34 000 dollars. Les pensions et l'indemnité ne sont pas cumulables, mais bien soustrayables, pour un total de 34 000 dollars.

**[English]****Mr. Aaron Allen, Manager, Pensions Division, Treasury**

**Board Secretariat:** Honourable senators, in other words, the severance and pensions cannot be combined. A member in the first year of ceasing to be a member would be entitled to an amount equal to six months of pay, either severance alone or a combination of severance and pension.

As for the pension provisions themselves, the second part of Bill C-37 amends the Members of Parliament Retiring Allowances Act and provides for all members of the other place to become part of the parliamentary pension plan effective from the day on which Bill C-37 comes into force.

The bill also gives those members an opportunity to buy back, at their option, their past years of service during which they did not participate in the pension plan.

Some honourable senators have asked about the process for buying back this past service. The process is the same as already exists in the act for members who, after a break in parliamentary service, are re-elected and have an opportunity to pick up a former period of parliamentary service. The bill provides a one-year period within which affected members may elect to do a buy-back and their costs may be paid either in a lump sum or in instalments.

These provisions are somewhat technical as the pension plan is quite a technical document. We would be pleased to go through those provisions in more detail should the honourable committee members wish us to do so.

Mr. Chairman, this concludes our comments. We would be pleased to answer any questions members of the committee may have.

**[Translation]**

**Senator Nolin:** Ms Mondou, if I understand correctly, this applies only to those under 55 who were not covered between 1993 and 1995.

**Ms Mondou:** It applies to those who were elected before 1995. Since the plan was changed in 1995, those who were elected before 1995 are partly covered by the former plan, the rules of which apply for the period from 1993 to 1995, and under this system they are entitled to an immediate pension.

However, since the plan was changed in 1995, the new rules apply to those members, and one of the provisions of the Act states that when a pension is being paid, there is no severance allowance. Because of this rule, they draw a small pension and are immediately excluded from the rules that apply to other members of Parliament elected after 1995, providing for the payment of an eight-month severance allowance.

**Senator Nolin:** You say that there are about 100 individuals in this category.

**[Traduction]**

**M. Aaron Allen, gestionnaire, Avis et interprétation des programmes, Division des pensions, Secrétariat du Conseil du Trésor:** Honorable sénateurs, autrement dit, l'indemnité de départ et l'allocation de retraite ne peuvent être combinées. Un député, dans la première année qui suit la cessation d'emploi, aurait droit à un montant équivalent à six mois de salaire, soit sous la forme de l'indemnité de départ à elle seule, au d'une combinaison de l'indemnité et de l'allocation de retraite.

En ce qui concerne les dispositions relatives à la retraite elle-même, le deuxième volet du projet de loi C-37 modifie la loi sur les allocations de retraite des parlementaires et prévoit que tous les membres de l'autre Chambre peuvent adhérer au régime de retraite parlementaire à compter de la date d'entrée en vigueur du projet de loi C-37.

Le projet de loi prévoit aussi que ces personnes pourront racheter, si elles le souhaitent, des années de service antérieures pendant lesquelles elles n'ont pas cotisé au régime de retraite.

Certains sénateurs se sont intéressés au processus de rachat des années de service antérieures. C'est le même processus que celui que prévoit la loi pour les parlementaires qui, après une interruption du service parlementaire, sont réélus et ont la possibilité de racheter une période antérieure de service parlementaire. Le projet de loi prévoit une période d'un an pendant laquelle les membres touchés peuvent choisir de racheter les années de service antérieures, et de les payer soit avec un montant forfaitaire, soit en versements échelonnés.

Ces dispositions sont quelque peu techniques, le régime de retraite formant lui-même un document assez technique. Si les membres du comité le souhaitent, nous exposerons avec plaisir plus en détail chacune de ces dispositions.

Monsieur le président, ceci termine nos observations. Nous serons heureux de répondre aux questions des membres du comité.

**[Français]**

**Le sénateur Nolin:** Madame Mondou, si je comprends bien, cela s'applique uniquement à ceux qui ont moins de 55 ans et qui n'étaient pas couverts entre 1993 et 1995.

**Mme Mondou:** Cela s'applique à ceux qui ont été élus avant 1995. Puisque le plan a été changé en 1995, ceux qui avaient été élus avant 1995 sont en partie couverts par l'ancien régime, donc les règles de l'ancien régime s'appliquent pour la période de 1993 à 1995, et ils recevront de ce fait une pension immédiate.

Cependant, comme le régime a été changé en 1995, les nouvelles règles s'appliquent à ces députés et, par conséquent, une disposition de la loi dit que lorsqu'on reçoit une pension, on ne reçoit pas d'indemnité de départ. À cause de cette règle, ils reçoivent une petite pension et se trouvent immédiatement exclus des règles dont bénéficient les autres députés élus après 1995, c'est-à-dire l'octroi d'une indemnité de départ de huit mois.

**Le sénateur Nolin:** Vous nous dites qu'il y a une centaine d'individus qui sont inclus dans cette catégorie?

**Ms Mondou:** Yes, who are under 55 years of age and elected before 1995, either 1993 or in 1998 or in a by-election during this period.

[English]

**The Chairman:** I propose to limit each member to one question on the first round, and then go back around the table.

**Senator Stollery:** Senator, my question is quite short. I am looking at section 8 of 29-30 Elizabeth II, assented to on July 10, 1981, which amended the Members of Parliament Retiring Allowance Act. Section 8, as I recall, is the basis upon which my 25-year pension is calculated. Would you care to comment on that section? The bill, for your information, was Bill C-83 in 1981. That was the bill that was amended, I gather, in 1995.

Could you tell the committee what the effect of the changes has been to the basic principle of Bill C-83, 1980-81, clause 8?

**Mr. Wall:** Which section of the MPRAA are you referring to?

**Senator Stollery:** Section 18.

**Mr. Allen:** The act would have been amended subsequent to that. The current section 18 refers to withdrawal allowances. I am not sure, senator, what the current section number would be from that 1981 change.

**Senator Stollery:** Section 18 is fundamental to the entire principle of parliamentary pensions because it sets the contributions to the consolidated revenue fund and sequential changes. Are you unable to report on the changes that have been made since 1981?

**Mr. Wall:** Section 18 of the MPRAA is simply the withdrawal allowance which I guess is the return of contributions for members who do not have six years of service.

**Senator Stollery:** That does not apply to the section I am looking at. It says that notwithstanding that subsection, commencing on the date that subsection was to come into force, a member of Parliament of the House of Commons was to contribute to the Consolidated Revenue Fund 10 per cent of the amount payable to him by way of sessional indemnity, and then, as I say, there are sequential changes to the previous regime and they seem to be fundamental to the issue.

**Mr. Allen:** The current section that deals with contributions under Part I of the Members of Parliament Retiring Allowances Act is section 9, and there is a parallel provision in section 32 in Part II of the act, which provides for contributions by members of the other place at the rate of 9 per cent and senators at the rate of 7 per cent.

**Senator Stollery:** Could you explain what the effect of these changes has been to members of Parliament, with respect to the time required for members of Parliament to qualify for the maximum pension, the minimum pension, and what the effect has

**Mme Mondou:** Oui, qui ont moins de 55 ans et qui ont été élus avant 1995, soit en 1993 ou en 1988 ou lors d'une élection partielle dans l'intervalle.

[Traduction]

**Le président:** Je propose de limiter l'intervention de chaque membre à une question au premier tour, puis il y en aura un deuxième.

**Le sénateur Stollery:** Monsieur le sénateur, ma question sera très brève. Je regarde l'article 8 qui a reçu la sanction de la reine Elizabeth II le 10 juillet 1981, qui modifiait la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires. L'article 8, si je me rappelle bien, est celui sur lequel est fondé le calcul de mes prestations de retraite après 25 ans de service. Auriez-vous l'obligeance de commenter cet article? En passant, il s'agit du projet de loi C-83 de 1981. Il a été amendé, je crois bien, en 1995.

Pourriez-vous dire au comité quelle incidence ont eu les changements à l'article 8 sur le principe fondamental du projet de loi C-83 de 1980-1981?

**Mr. Wall:** De quel article de la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires parlez-vous?

**Le sénateur Stollery:** De l'article 18.

**M. Allen:** La loi aurait été modifiée à la suite de cela. L'article 18 actuel porte sur les allocations de retrait. Je ne suis pas sûr, monsieur le sénateur, du numéro que porterait l'article actuel, après ce changement survenu en 1981.

**Le sénateur Stollery:** L'article 18 est fondamental au principe intégral des pensions parlementaires parce qu'il détermine les cotisations au Trésor et les changements séquentiels. Ne pouvez-vous expliquer les changements effectués depuis 1981?

**M. Wall:** L'article 18 de la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires ne concerne que les allocations de retraite qui, je suppose, constituent une compensation offerte aux parlementaires qui n'ont pas six ans de service à leur actif.

**Le sénateur Stollery:** Cela ne s'applique pas à l'article que j'ai ici. J'y lis que nonobstant ce paragraphe, à compter de la date où il entre en vigueur, un député de la Chambre des communes doit verser au Trésor 10 p. 100 du montant qui lui est dû sous forme d'indemnité de session et que, comme je le dis, il y a des changements séquentiels au régime antérieur qui semblent fondamentaux dans ce débat.

**M. Allen:** L'article actuel qui traite des cotisations conformément à la Partie I de la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires est l'article 9, et c'est une disposition parallèle à l'article 32 de la Partie II de la Loi, qui prévoit que les parlementaires de l'autre Chambre doivent verser des cotisations, dont le taux est fixé à 9 p. 100, celles des sénateurs étant fixées à 7 p. 100.

**Le sénateur Stollery:** Pourriez-vous expliquer les conséquences de ces changements sur les parlementaires, en ce qui concerne la période de service donnant droit à la pension maximale, celle qui donne droit à la pension minimale et quel

been, in plain English, since the last major opening of this act in 1981?

**Mr. Allen:** The minimum eligibility period under the act to qualify for a pension is six years of contributions to the pension account. The maximum periods, because of the variance in rates of accrual under the pension plan for members of the House of Commons and senators, differ. The accrual rate for senators is 3 per cent per year of service. The maximum pension is 75 per cent of average sessional indemnity. Therefore, the maximum period of contributions for a senator is 25 years. The maximum period of contribution for a member of the House of Commons is 18 and three-quarters years based on their 4 per cent accrual rate and their consequential higher contributions to the pension account.

The act was substantively revised a couple of times in the 1990s, first to split it into Parts I and II to comply with income tax changes regarding registered pension plans, and second, in 1995, with respect to restrictions on double-dipping and imposing a minimum age for receipt of a pension at age 55, and a reduction in the accrual rate by members of the House of Commons.

**Senator Stollery:** Chairman, I do not want to take up time. I have another question which, of course, concerns the effect of inflation on the actual pension of members of Parliament, but I will turn it over to someone else.

**Senator Kenny:** I have a supplementary. Could you advise the committee as to how much the government contributes each year to the Commons pension plan and how much it contributes each year to the Senate pension plan?

**Mr. Allen:** May we undertake to provide that information to the committee at a later point? I am sorry, I do not have that information at my fingertips.

**Senator Kenny:** Yes, of course.

[Translation]

**Senator Poulin:** Ms Mondou, could you tell us the facts about the severance allowance? For how long have members of Parliament been entitled to a severance allowance? What amount did they receive previously compared to the present six months?

[English]

**Ms Mondou:** I will ask our expert from Treasury Board to answer this question because I am not familiar with the background before 1995.

effet il y a eu, en langage non technique, depuis le dernier grand réexamen de cette loi, en 1981?

**M. Allen:** La période minimale donnant droit à pension, en vertu de la loi, pour avoir droit à des prestations de retraite, est de six ans de cotisations au fonds de pension. Les périodes maximales, en raison de l'écart des taux des charges à payer qui sont prévus dans le régime de pension des membres de la Chambre des communes et des sénateurs, varient. Le taux d'accumulation des prestations, pour les sénateurs, est de 3 p. 100 par année de service. La pension maximale est de 75 p. 100 de l'indemnité de session moyenne. Par conséquent, la période maximale de cotisations pour un sénateur est de 25 ans. La période maximale de cotisation, pour un député de la Chambre des communes, est de 18 ans et trois quarts, basée sur le taux d'accumulation des prestations de 4 p. 100 et leurs cotisations conséquentes plus élevées au fonds de pension.

La loi a subi des révisions importantes à deux reprises pendant les années 1990, tout d'abord lorsqu'elle a été divisée en deux parties, les Parties I et II, pour la rendre conforme aux modifications de l'impôt sur le revenu lié aux régimes et enregistrés d'épargne-retraite, et deuxièmement en 1995, avec les changements relatifs aux restrictions sur le cumul d'avantages et l'imposition d'un âge minimal d'admissibilité à des prestations de retraite, situé à 55 ans, et à la réduction des taux d'accumulation par les parlementaires de la Chambre des communes.

**Le sénateur Stollery:** Monsieur le président, je ne veux pas prendre trop de temps. J'ai une autre question, bien entendu, au sujet de l'effet de l'inflation sur les prestations de retraite actuelles des parlementaires, mais je laisserai la parole à quelqu'un d'autre.

**Le sénateur Kenny:** J'aurais une question complémentaire à poser. Pourriez-vous dire au comité à combien s'élève la cotisation annuelle du gouvernement au régime de retraite de la Chambre des communes et à celui du Sénat?

**M. Allen:** Pourrions-nous fournir ce renseignement au comité ultérieurement? Je suis désolé, je ne l'ai pas au bout des doigts.

**Le sénateur Kenny:** Bien entendu.

[Français]

**Le sénateur Poulin:** Madame Mondou, pourriez-vous nous donner les faits sur l'indemnité de départ? Depuis quand un membre de la Chambre des communes peut recevoir une indemnité de départ? Quel montant recevait-il auparavant comparé aux six mois d'aujourd'hui?

[Traduction]

**Mme Mondou:** Je laisserai notre expert du Conseil du Trésor répondre à cette question, parce que je ne suis pas très au courant de ce qui s'est passé avant 1995.

[Translation]

**Mr. Allen:** You asked a question about the amount of the severance allowances. It has always been six months.

**Senator Poulin:** Since what year?

[English]

Can you send the information to the clerk?

**Mr. Allen:** Certainly.

[Translation]

**Ms Mondou:** It was before 1995.

**Senator Hervieux-Payette:** I was there at the time and took advantage of it.

**Ms Mondou:** We shall look into it and provide you with the information.

[English]

**The Chairman:** I would ask the gentleman from the Treasury Board to check on something. Senator Kenny says that he has heard that the government's contribution to the Commons' pension plan is \$11 million and to the Senate's is \$1 million. It sounds bizarre. Could you make a phone call and check that at some point?

**Mr. Wall:** We can do that.

**Senator Kenny:** It seems like such an extraordinary discrepancy, perhaps we could clear that up.

**The Chairman:** Perhaps there is a reason for it. Maybe senators are richer.

**Senator Kenny:** Or senators pay their way.

**Senator Banks:** My question is more to members of the committee than it is to the witnesses. I am still new here and I can still hide behind that to mask the naivete of my questions. Yesterday in the chamber there was a considerable discussion which centred upon a question of whether or not a Senate committee had properly done its job and properly exercised the scrutiny that was due a bill, and I cannot help but noting that this bill seems to have moved through the commons in jif time.

**Senator Nolin:** At the speed of light!

**Senator Banks:** I would presume that would indicate that there might, perhaps, have been less than glaring scrutiny applied to it. As we have heard, in the legislation that was promulgated which this replaces, there was a technical glitch which seems to have lasted for several years and has taken until now to fix. It seems to me that the possibility, therefore, of a technical glitch might exist here, and that three days in the other place and that one day here is likely not enough for us to be absolutely certain that one does not exist today. Is there some way we can ensure that that is not the case?

**The Chairman:** To whom are you asking the question?

**Senator Banks:** To you, chairman, and the committee.

[Français]

**M. Allen:** La question que vous avez posée concerne le montant des indemnités de départ? C'était toujours six mois.

**Le sénateur Poulin:** Depuis quelle année?

[Traduction]

Pourriez-vous transmettre cette information à la greffière?

**M. Allen:** Bien entendu.

[Français]

**Mme Mondou:** C'était avant 1995.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** J'étais là parce que j'en ai profité.

**Mme Mondou:** On va vérifier et on vous fournira l'information.

[Traduction]

**Le président:** J'aimerais demander à ces messieurs du Conseil du Trésor de vérifier quelque chose. Le sénateur Kenny affirme avoir entendu dire que le gouvernement verse 11 millions de dollars dans le régime de retraite de la Chambre des communes, mais 1 million de dollars seulement dans celui du Sénat. Cela me paraît bizarre. Pourriez-vous le vérifier par téléphone à un moment donné?

**M. Wall:** Oui, sans problème.

**Le sénateur Kenny:** L'écart semble tellement extraordinaire; peut-être pourrions-nous tirer cela au clair.

**Le président:** Il y a certainement une raison à cela. Les sénateurs sont peut-être plus riches.

**Le sénateur Kenny:** Ou encore ils paient pour occuper leur position.

**Le sénateur Banks:** La question que j'ai à poser s'adresse plus aux membres du comité qu'aux témoins. Je suis encore assez nouveau ici et je peux encore m'appuyer là-dessus pour excuser la naïveté de mes questions. Hier, il y a eu à la Chambre une discussion très animée, centrée sur la question de savoir si le comité du Sénat s'était bien acquitté de ses fonctions et avait examiné un projet de loi avec la minutie nécessaire, et je ne peux que constater que ce projet de loi semble avoir traversé la Chambre des communes en un rien de temps.

**Le sénateur Nolin:** À la vitesse de l'éclair!

**Le sénateur Banks:** À mon avis, cela pourrait être un signe que l'examen dont a fait l'objet ce projet de loi n'a guère été minutieux. Nous l'avons entendu dire, dans la loi qui avait été promulguée et que celle-ci remplace, il y avait un petit problème technique qui semble avoir duré plusieurs années et il nous aura fallu jusqu'à maintenant pour le régler. Il me semble possible, par conséquent, qu'il y ait un pépin technique ici, et que trois jours à l'autre Chambre et un jour ici ne nous suffiraient pas pour être absolument sûrs qu'il n'y en a plus aujourd'hui. Y a-t-il moyen de nous assurer que ce n'est pas le cas?

**Le président:** À qui posez-vous cette question?

**Le sénateur Banks:** À vous, monsieur le président et aussi au comité.

**Senator St. Germain:** They do not really want time. They just want this expedited.

**Senator Banks:** That is the end of my question.

**Senator Kenny:** Would you like a lifeline?

**The Chairman:** You have put me between a rock and a hard place, but you have made Senator Tkachuk happy, so you have won half the battle.

**Senator Banks:** Then I apologize to you.

**Senator Tkachuk:** I could not have said it better myself.

**Senator Stollery:** As the chairman of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, and responsible for the report to which Senator Banks referred, I completely subscribe to what he said. There were a lot of glitches in Bill C-19, so I presume there could be in this bill as well.

**The Chairman:** Could we get back to the bill, please?

**Senator Nolin:** I have some questions for Mr. Allen who is representing the Treasury Board and who is the expert on the second part of the bill. The other two witnesses are more focused on the first part.

Mr. Allen, can you provide some information to me as to how many people are covered by that new change and how it will operate? Is it true that it is automatic, so that, even if you do not want it, you will get it? What about those who left without it? Will they be able to claim it? You can answer those questions in any order you wish, but with details, please.

**Mr. Allen:** The bill provides that members who are not currently participating in the pension plan will become pension plan members. The decision as to whether to participate in the plan was a personal one and subject to privacy legislation. Therefore, that information is not generally made public unless the particular individuals chose to make it public.

**Senator Nolin:** I am not asking for their names.

**Mr. Allen:** I can tell you that approximately 40 are affected and, yes, it is true, they will all become pension plan contributors from the date this bill receives Royal Assent. The optional aspect is with respect to whether or not to pick up the past period of service.

Insofar as former members who may have previously not been in the plan and who are no longer currently sitting as members of Parliament, they would have no opportunity to bring that service to their credit now under the members of Parliament plan. However, if at some future point in time, they are elected to Parliament, at that point, as with anyone else who has former parliamentary service, they would be eligible to elect to pay for that former period.

**Senator Nolin:** Is that the first time in the history of this system that participation is optional? Are we now trying to cover that up?

**Le sénateur St. Germain:** Ils ne veulent pas vraiment du temps. Tout ce qu'ils veulent, c'est expédier la question.

**Le sénateur Banks:** C'est tout ce que j'avais à demander.

**Le sénateur Kenny:** Voudriez-vous un filet de secours?

**Le président:** Vous me mettez sur la sellette, mais vous avez fait le bonheur du sénateur Tkachuk; vous avez donc remporté la moitié de la bataille.

**Le sénateur Banks:** Alors je vous fais mes excuses.

**Le sénateur Tkachuk:** Je n'aurais pas pu mieux m'exprimer.

**Le sénateur Stollery:** À titre de président du comité sénatorial permanent des Affaires étrangères et de responsable du rapport dont parle le sénateur Banks, je souscris totalement à ce qu'il a dit. Le projet de loi C-19 contient beaucoup de pépins, alors je présume qu'il pourrait en être de même de ce projet de loi.

**Le président:** Pourrions-nous revenir au projet de loi, je vous prie?

**Le sénateur Nolin:** J'aurais quelques questions à poser à M. Allen, qui représente le Conseil du Trésor et qui est l'expert sur la deuxième partie du projet de loi. Les deux autres témoins sont plus spécialisés sur la première partie.

Monsieur Allen, pouvez-vous m'expliquer un peu combien de personnes seront touchées par ce nouveau changement, et comment il s'appliquera? Est-il vrai que c'est automatique et que, même si vous n'en voulez pas, vous recevez les prestations de retraite? Qu'en est-il de ceux qui sont partis les mains vides? Pourront-ils en faire la demande? Vous pouvez répondre à ces questions dans l'ordre qui vous convient, mais je vous prie de donner des réponses détaillées.

**M. Allen:** Le projet de loi prévoit que les parlementaires qui ne cotisent pas actuellement au régime de pension en deviendront des membres. La décision de participer ou non au régime dépend de chacun et relève de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Par conséquent, cette information n'est pas généralement divulguée, à moins que les intéressés décident eux-mêmes de le faire.

**Le sénateur Nolin:** Je ne vous demande pas de noms.

**M. Allen:** Je peux vous dire que ce changement touche une quarantaine de personnes et que oui, c'est vrai, ils deviendront tous cotisants au régime de retraite à compter de la date où le projet de loi aura reçu la sanction royale. Le choix qu'ils auront sera de décider s'ils veulent ou non racheter une période de service antérieure.

En ce qui concerne les anciens membres qui n'ont peut-être jamais cotisé au régime de retraite et qui ont perdu la qualité de parlementaires, ils n'auront pas la possibilité de faire valider maintenant leur période de service en vertu du régime retraite des parlementaires. Cependant, s'ils devaient à nouveau être élus au Parlement plus tard, à ce moment-là, comme quiconque a déjà à son actif des années de service parlementaire, ils pourront, s'ils le souhaitent, racheter cette période antérieure.

**Le sénateur Nolin:** Est-ce que c'est la première fois dans l'histoire de ce système que la participation est facultative? Est-ce que nous essayons maintenant de le dissimuler?

**Mr. Allen:** The first time optional participation was a factor with this plan was under the 1995 amendments. That was the initial opportunity for permitting members to opt into the plan. In 1998, those members who had not opted in were given another opportunity to opt in, and now they are being brought back into the plan so that the historical approach of compulsory participation in the plan by all members is back in force.

**Senator St. Germain:** I read something about a \$50,000 fee for opting back in. Is that a flat fee, regardless of the number of years of service, or is it prorated?

**Mr. Allen:** That fee is dependent upon the number of years. That \$50,000 estimate was an approximation of the cost for someone who is reinstating prior service from 1993 to 2000.

**Senator St. Germain:** Was that figure arrived at based on the members of the Reform Party opting out?

**Mr. Allen:** The 1995 option related to service from 1993 forward, from the date of the 35th Parliament, so, yes, it is.

**Senator Stollery:** I apologize for going back to Bill C-83. I do so because I voted for it, as did the Prime Minister, and everyone who was a member of Parliament at that time. I am drawn inexorably back to what happened.

As you are probably aware, Bill C-83 amended the Senate and the House of Commons Act, the Salaries Act, the Parliamentary Secretaries Act and the Members of Parliament Retiring Allowances Act. The key part of the bill was, as I said in the chamber yesterday, to try to resolve the problems that arose in the 1970s with rapid inflation and members of Parliament having to increase their salaries for obvious reasons. Bill C-83 was an attempt to deal with that without them having to appear to be giving themselves a raise when, in fact, often they were just trying to maintain their level of income, as anyone does when we indexed many of the various federal pensions.

I am sure you are aware of the formula agreed upon in 1981. Do you have any idea what the difference would be today between the maximum pension of an MP who has 15 or 18 years of service — I am not sure of the exact number of years because it has changed — if the old formula had been maintained, the formula that was agreed upon by Parliament in 1981?

**Mr. Allen:** I am not sure I follow your question, senator.

**Senator Stollery:** There was a formula for increasing sessional indemnities for members of Parliament, which is the base for the pension contributions. Thus, when the formula was put aside at some point, the base upon which the contributions were calculated became relatively lower and the pension also became relatively lower. As the base stayed the same, inflation caused the pension

**M. Allen:** La première fois qu'il a été question de participation facultative à ce régime a été au moment des amendements de 1995. C'est là que les parlementaires ont eu pour la première fois le choix d'adhérer au régime. En 1998, les personnes qui avaient choisi de ne pas y adhérer ont eu à nouveau la possibilité de le faire, et maintenant elles sont réintégrées au régime et ainsi, le modèle historique de participation obligatoire de tous les parlementaires au régime de pension est de nouveau en vigueur.

**Le sénateur St. Germain:** J'ai lu quelque part qu'il faut verser 50 000 \$ pour adhérer au régime. Est-ce que c'est un montant fixe, peu importe le nombre d'années de service, ou est-ce qu'il y a un calcul proportionnel?

**M. Allen:** Cela dépend du nombre d'années de service. Ce montant de 50 000 \$ était une estimation du coût pour quelqu'un qui rachetait ses années de service de 1993 à 2000.

**Le sénateur St. Germain:** Est-ce que ce chiffre était fondé sur le fait que les membres du Parti réformiste exercent l'option de refus?

**M. Allen:** L'option offerte en 1995 portait sur les années de service à compter de 1993, de la date du début de la 35<sup>e</sup> législature, donc, oui, c'est vrai.

**Le sénateur Stollery:** Je m'excuse, mais j'en reviens au projet de loi C-83. J'y reviens parce que j'ai voté en sa faveur, comme d'ailleurs le premier ministre et quiconque était au Parlement à l'époque. Je reviens inexorablement à ce qui est arrivé.

Comme vous le savez probablement, le projet de loi C-83 modifiait la Loi du Sénat et de la Chambre des communes, la Loi sur les traitements, la Loi sur les secrétaires parlementaires et la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires. L'objet principal du projet de loi était, comme je le disais hier devant la Chambre, de tenter de résoudre les problèmes survenus dans les années 70 du fait de l'inflation rapide et que les traitements des parlementaires devaient augmenter, pour des raisons évidentes. Le projet de loi C-83 essayait de régler cela sans qu'ils donnent l'impression de s'offrir une augmentation alors qu'en fait, souvent, ils essayaient tout simplement de maintenir leur niveau de revenu, comme n'importe qui d'autre, lorsque nous avons indexé bon nombre des divers régimes fédéraux de retraite.

Je ne doute pas que vous connaissiez la formule dont nous avions convenu en 1981. Avez-vous la moindre idée de la différence qu'il y aurait aujourd'hui entre la pension maximale d'un député qui a 15 ou 18 années de service à son actif — je ne suis pas sûr du nombre exact, parce que cela a changé — si l'ancienne formule avait été conservée, la formule dont il avait été convenu au Parlement en 1981?

**M. Allen:** Je ne suis pas sûr de bien comprendre votre question, sénateur.

**Le sénateur Stollery:** Il y avait une formule qui s'appliquait à l'augmentation des indemnités de session des parlementaires, sur lesquelles est fondé le calcul des cotisations au régime de retraite. Ainsi, lorsque cette formule a été abandonnée, à un moment donné, la base de calcul des cotisations a été réduite et donc, aussi, les prestations de retraite. La base restant la même,

payments to be lower in terms of purchasing power. Does that make sense?

**Mr. Allen:** Yes, because the pension is a function of the remuneration that is paid.

**Senator Stollery:** Could you tell the committee what the pension would have been if the formula that Parliament agreed to had been maintained, and compare that with the actual pension, taking the maximum pension, rather than going through it from the six years to whatever the maximum is? That would be unrealistic, I think. Could you do that? Could you tell the committee what has actually taken place over all of these years to the pension of members of Parliament? We are talking about pensions at the moment.

**Mr. Allen:** I am not able to do that off hand. I am at a bit of a disadvantage in that I do not work with the Parliament of Canada Act under which sessional indemnity is established and the indexing formula to which you refer was provided. I would have to inform myself as to what that indexing provision was and do a mathematical calculation to determine what the sessional indemnity would be, had that formula not changed, and then translate that into the hypothetical pension calculation. It certainly could be done. It would be a matter of obtaining the information and doing the necessary calculations.

**Senator Stollery:** That would be important information to have. I do not see how we can proceed with the bill without having what seems to me to be basic information about what, in effect, has happened to pensions. These are reasonable questions which should be answered before this bill goes any further.

**Senator St. Germain:** I thank the witnesses for appearing here this morning. The first question I have concerns senators, as members of Parliament. Is there anything that applies to senators in this legislation?

**Mr. Wall:** No. The act covers members of Parliament, but it affects members of the House of Commons insofar as they have opted out of the pension plan or they would not be able to receive a severance allowance.

**Senator St. Germain:** What is the actual severance package? You may have gone through that before I came in, and I apologize if you have done so, but what amount would a member actually get? In relation to that, clause 1(3), which amends section 70(10), states that:

For the purposes of subsections (6) and (8), a member is deemed to have been a member for a year if the member was a member for six months or more in any twelve month period.

Does this apply to severance and to the pension?

**Mr. Wall:** I will answer the first question and let Mr. Allen answer the second. With respect to what is severance, it is six months of a member's salary, which includes the sessional indemnity. In that case, it is about \$34,000, which is about half of a member of the house's sessional indemnity, plus any additional severance or any additional salary benefits that the member might

l'inflation a fait baisser les prestations de retraite, relativement au pouvoir d'achat. Est-ce que cela a du sens?

**M. Allen:** Oui, parce que les prestations de retraite sont fonction du traitement reçu.

**Le sénateur Stollery:** Pourriez-vous dire au comité ce que les prestations de pension auraient été si la formule dont avait convenu le Parlement avait été maintenue, et les comparer avec le régime actuel de retraite, d'après le taux maximal de retraite, plutôt que d'expliquer l'évolution sur six ans jusqu'au maximum actuel? A mon avis, ce serait peu réaliste. Pourriez-vous procéder ainsi? Pouvez-vous dire au comité ce qui est réellement arrivé pendant toutes ces années au régime de retraite des parlementaires? Nous parlons actuellement de prestations de retraite.

**M. Allen:** Je ne peux pas faire cela au pied levé. Je suis un peu pris de court parce que je ne travaille pas avec la Loi sur le Parlement du Canada qui régit le calcul de l'indemnité de session et la formule d'indexation dont vous parlez. Je devrais me renseigner sur les dispositions d'indexation et effectuer un calcul pour déterminer ce que serait l'indemnité de session, si cette formule n'avait pas changé, puis traduire le résultat en un calcul hypothétique des prestations de retraite. Cela peut certainement se faire. Il suffirait d'obtenir l'information et de faire les calculs nécessaires.

**Le sénateur Stollery:** Ce renseignement serait important. Je ne vois pas comment nous pouvons poursuivre l'examen du projet de loi si nous n'avons pas ce qui me semble être une information fondamentale sur ce qui, en réalité, est arrivé aux prestations de retraite. Ce sont des questions raisonnables qui devraient obtenir réponse avant que ce projet de loi aille plus loin.

**Le sénateur St. Germain:** Je remercie les témoins d'être venus ce matin. La première question que j'ai à poser concerne les sénateurs, en tant que parlementaires. Y a-t-il quoi que ce soit, dans cette loi, qui s'applique aux sénateurs?

**M. Wall:** Non. La loi concerne les parlementaires, mais elle ne touche que les députés de la Chambre des communes qui ont exercé l'option de refus d'adhésion au régime de retraite ou qui ne sont pas admissibles à l'indemnité de départ.

**Le sénateur St. Germain:** En quoi consiste l'enveloppe actuelle de cessation d'emploi? Peut-être avez-vous parlé avant mon arrivée, et je m'excuse si c'est le cas, mais combien recevrait en réalité un député? À ce sujet, l'alinéa 1(3), qui modifie le paragraphe 70(10) indique ce qui suit:

Pour l'application des paragraphes 6 et 8, un député est réputé avoir été député pendant une année s'il l'a été pendant six mois ou plus dans toute période de 12 mois.

Est-ce que cela s'applique à l'indemnité de départ et de retraite?

**M. Wall:** Je répondrai à la première question et je laisserai M. Allen répondre à la deuxième. En ce qui concerne l'enveloppe de départ, elle s'élève à six mois du traitement du député, qui englobe l'indemnité de session. Dans ce cas, c'est environ 34 000 \$, qui représente environ la moitié de l'indemnité de session d'un député, plus toute indemnité additionnelle ou

have been receiving as a parliamentary secretary or jobs like that. I think it is half a year's salary.

**Senator St. Germain:** That is the package?

**Mr. Wall:** Yes.

**Senator St. Germain:** It is a half a year's salary for what — the entire package?

**Mr. Wall:** Right.

**Senator St. Germain:** Why would you have this clause in here that relates to six months? If it is a package, it is a package. On page 2, subclause (3), states:

Subsection 70(10) of the Act is replaced by the following:

(10) For the purposes of subsections (6) and (8), a member is deemed to have been a member for a year...

If it is a lump sum package of half a year, why would this new section apply? This indicates that the length of time would have to be a factor in the severance package.

**Mr. Wall:** I will need to provide some background on this. In 1998, we introduced an additional severance package for members who were not part of the parliamentary pension system. That allowance is equal to one month's salary per year of service up to a maximum of 12 months. Subclause (3) on page 2 maintains that principle of supplementary severance for members who opted out of the pension plan and become members of the pension plan effective the date that the plan enters into force. However, if they choose not to opt back in for the previous service, they will still get supplementary severance. This subclause preserves the principle that Parliament passed in 1998 of supplementary severance for members who are not part of the parliamentary pension plan.

**Senator Stollery:** Mr. Chairman, I do not want to take up the time of the members of the committee, but I must say, following on Senator St. Germain's questions, that it really does affect senators in the negative sense. It has affected senators in the negative sense ever since the formula was dispensed with in the sense that the senators are not included. Contrary to what some may say, we are affected, and we have been affected for quite a long time.

I wanted to bring something to the attention of our witnesses, and possibly they will have something to say about it. Currently we have an indexing formula, and that may be 2 per cent. Does that expire with this Parliament?

**Mr. Wall:** That is correct. In 1998, following the tabling of the Blais commission report in Parliament, the government introduced legislation that was passed by the House and the Senate to provide a 2 per cent per year increase in the sessional indemnity for the life of this Parliament.

prestation salariale supplémentaire que le député a pu recevoir en tant que secrétaire parlementaire, ou à un poste de ce genre. Je pense que c'est la moitié d'une année de salaire.

**Le sénateur St. Germain:** Et c'est l'enveloppe?

**M. Wall:** Oui.

**Le sénateur St. Germain:** La moitié d'une année de salaire représente quoi — toute l'enveloppe?

**M. Wall:** Oui.

**Le sénateur St. Germain:** Pourquoi serait-il question de six mois, alors, dans cet article? Une enveloppe est une enveloppe. À la page 2, au paragraphe 3, on lit:

Le paragraphe 70(10) de la même loi est remplacé par ce qui suit:

Pour l'application des paragraphes 6 et 8, un député est réputé avoir été député pendant une année[...]

Si c'est un paiement forfaitaire de six mois de salaire, pourquoi ce nouvel article s'appliquerait-il? Ceci signifie que la durée du service devrait être un facteur dans le calcul de l'indemnité de départ.

**M. Wall:** Je devrais vous situer un peu en contexte pour répondre à votre question. En 1998, nous avons présenté une nouvelle enveloppe de cessation d'emploi pour les parlementaires qui ne font pas partie du régime de retraite parlementaire. Cette indemnité est égale à un mois de salaire par année de service, jusqu'à concurrence de 12 mois. Le paragraphe 3, à la page 2, maintient ce principe d'indemnité supplémentaire pour les membres qui ont exercé l'option d'exclusion du régime de pension et y ont adhéré à compter de la date où il est entré en vigueur. Cependant, s'ils décident de ne pas racheter les années de service antérieures, ils reçoivent tout de même une indemnité supplémentaire de départ. Ce paragraphe préserve le principe qu'a adopté le Parlement en 1998 relativement à l'indemnité supplémentaire de départ pour les membres qui ne font pas partie du régime de pension parlementaire.

**Le sénateur Stollery:** Monsieur le président, je ne veux pas empêter sur le temps d'autres membres du comité, mais je dois dire, à la suite des questions du sénateur St. Germain, que cela a vraiment des conséquences négatives sur les sénateurs. Ils sont touchés depuis l'abandon de la formule, parce qu'ils ne sont pas englobés dans ces mesures. Contrairement à ce que pourraient dire d'autres personnes, cela nous concerne et ce, depuis longtemps.

Je voulais porter quelque chose à l'attention de nos témoins, et peut-être auront-ils une réponse à donner. Actuellement, nous appliquons une formule d'indexation de, peut-être, 2 p. 100. Est-ce qu'elle expire avec cette législature?

**M. Wall:** Oui. En 1998, à la suite du dépôt du rapport de la commission Blais devant le Parlement, le gouvernement a déposé une loi qu'ont adoptée la Chambre et le Sénat, qui prévoyait une augmentation annuelle de 2 p. 100 de l'indemnité de session pendant la durée de cette période législative.

As I understand it, the principle that lay behind that was that this Parliament should address allowances for this Parliament and that it would be up to the next Parliament to address the sessional indemnity and other matters.

**Senator Stollery:** Of course, that is not what we are doing. The pension bill with which we are dealing here does not just affect the pensions of this Parliament; it affects members of future Parliaments as well. Is that not correct?

**Mr. Wall:** That is correct, but there are two issues at play in the question you are presenting. One is the issue of the indexation of the sessional indemnity, and the other is the matter of pension coverage. The pension coverage would live on beyond this Parliament for contributions made during this Parliament.

**Senator Stollery:** I believe that Bill C-83 was based on the recommendations of the McIsaac commission, if I am not mistaken. When this Parliament ends, the pensions of Members of Parliament, including senators and members of the House of Commons, will go down at a compounded rate equal to the cost of living because the formula of 2 per cent will end unless it is dealt with. There is nothing this Parliament could say that would be binding on the next elected Parliament. Effectively, if we proceed in this manner, these pensions about which we are speaking and everything else will decrease at a compound rate. It would be reasonable to say that we are in a time of increasing inflation.

With respect to our witnesses, I understand the narrow perspective that they have to take, but it seems to me that these are very real questions that have been asked for years. As I have said before, the only time in my 28 years in both the House of Commons and the Senate that it was addressed in a proper way was in the course of dealing with the bill that I voted for and that my colleague voted for in 1981, and the formula was put aside. I feel that it is not a narrow question. I opposed, in our own caucus, changing the pension scheme when they did it a few years ago, so I do not object to that, but I think it is a larger issue. Now that we are dealing with the subject, perhaps the Senate and the House of Commons Act should be reopened. This is as good a time as any to deal with this whole subject in a proper way.

**Senator St. Germain:** With due respect to the witnesses, what really concerns me is that the House of Commons — and I was a member of the House of Commons — seem to be marginalizing the importance of the Senate and ignoring the fact that, historically, everything moved in unison. When any benefits accrued to one side, they generally accrued to the other. I see them ignoring the Constitution and doing through the back door what they should be doing through the front door. That includes dealing with expenses, living allowances, pensions, and the whole nine yards. This is not direct at our witnesses. It is more of an observation that I am making. I have served in both places. I sat on the Board of Internal Economy when it was set up in the other place. As well, I am not happy with the way these bills arrive at the very last second so that, for reasons of political expedience,

À ce que je comprends, ça part du principe selon lequel ce Parlement-ci devrait fixer les indemnités qui touchent ses membres et qu'il incomberait au Parlement suivant de fixer l'indemnité de session et de régler les autres questions.

**Le sénateur Stollery:** De toute évidence, ce n'est pas ce que nous faisons. Le projet de loi sur le régime de retraite dont nous traitons ici ne fait pas que toucher les prestations de retraite des membres de ce Parlement-ci; il touche les membres des Parlements futurs aussi. N'est-ce pas?

**M. Wall:** C'est bien vrai, mais il y a deux aspects à la question que vous posez. L'un est celui de l'indexation de l'indemnité de session et l'autre concerne les prestations de retraite. Les prestations de retraite continueront d'être versées après la présente législature pour les cotisations versées pendant cette législature-ci.

**Le sénateur Stollery:** Je crois que le projet de loi C-83 était fondé sur la recommandation de la commission McIsaac, si je ne me trompe. À la fin de cette législature-ci, les prestations de retraite des parlementaires, soit les sénateurs et les députés de la Chambre des communes, baisseront à un taux cumulatif égal au coût de la vie, parce que la formule des 2 p. 100 ne s'appliquera plus, à moins qu'on en décide autrement. Rien de ce que peut dire ce Parlement-ci ne peut lier le prochain Parlement élu. De fait, si nous procédons ainsi, les prestations de retraite dont nous discutons en ce moment et tout le reste seront réduites en fonction d'un taux composé. Nous pouvons raisonnablement dire que nous traversons une époque d'inflation croissante.

En ce qui concerne nos témoins, je comprends la perspective étroite qu'ils doivent adopter, mais il me semble que nous posons ici des questions très réelles qui sont exprimées depuis des années. Comme je l'ai déjà dit, la seule fois, depuis 28 ans que je siège, que la Chambre des communes et le Sénat se sont penchés dessus comme il se doit a été lorsqu'ils traitaient du projet de loi pour lequel j'ai voté avec mes collègues en 1981, et la formule a été abandonnée. Je ne pense pas que ce soit un sujet étroit. Je me suis opposé, dans notre propre caucus, au changement du régime de pension lorsqu'ils l'ont fait il y a quelques années, alors je ne m'oppose pas à ceci, mais je pense que c'est une question d'une plus grande portée. Maintenant que nous en parlons, peut-être que la Loi du Sénat et de la Chambre des communes devrait être rouverte. Le moment en vaut un autre pour régler toute cette question comme il le faut.

**Le sénateur St. Germain:** Avec tout le respect que je dois aux témoins, ce qui me préoccupe, c'est que la Chambre des communes — et je précise que j'ai été député à la Chambre — semble marginaliser l'importance du Sénat et négliger le fait que, historiquement, tout a toujours évolué parallèlement. Lorsqu'il y avait augmentation des avantages d'un côté, généralement, il y avait aussi augmentation de l'autre. Je la vois maintenant feindre d'ignorer la Constitution et faire en catimini ce qu'elle devrait faire au grand jour. Je parle notamment du traitement des dépenses, des allocations de subsistance, des prestations de retraite et de tout le bataclan. Je ne m'attaque pas à nos témoins. C'est plus une observation d'ordre général. J'ai siégé aux deux Chambres. J'ai siégé au Bureau de régie interne lorsqu'il a été créé à la Chambre des communes. Aussi, je ne suis pas très

we are expected to just ram them through, as Senator Banks so adeptly pointed out.

In any event, I gather this will have no impact on our side of the ledger. I guess it is a question as to whether or not the government wants to pass this in its present state. If they do, I am sure they will.

**Senator Nolin:** If a member of the House of Commons is older than 55, is he entitled to a severance package?

[Translation]

**Ms Mondou:** He is entitled to a pension after sitting as a member of Parliament for a period of six years.

**Senator Nolin:** What about a member over 55 with only four years service, would he not receive any severance allowance?

**Ms Mondou:** He is paid a severance allowance if he is not entitled to a pension. It's one or the other. If he has at least six years service, he will be entitled to a pension. With under six years service, he will be paid a severance allowance.

**Senator Nolin:** It is not limited solely to members under 55. All members are entitled to this severance allowance, are they not?

**Ms Mondou:** You are quite right but this bill deals only with members who are under the age of 55. The allowance provided for in this bill relates only to people elected before 1995. However, the present legislation already provides for a severance allowance for people over 55 who do not have six years of service.

**Senator Nolin:** For the information of my colleagues, is a senator with under six years of service entitled to a severance allowance?

**Ms Mondou:** No.

**Senator Nolin:** Regardless of age?

**Ms Mondou:** Yes.

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, we will bring this part of the meeting to a halt and welcome Minister Boudria.

Please proceed.

**Hon. Don Boudria, Leader of the Government in the House of Commons:** Honourable senators, thank you for the invitation to appear before your committee this morning. I received the invitation while I was in St-Jean, Quebec, announcing a Canada-wide youth exchange program. I hurried back on the plane, which was made available to me so that I could join you this morning.

Also, as this may be the only opportunity I have to do so, I would thank all honourable senators for the passage of Bill C-2, the Canada Elections Act, which received Royal Assent recently. I

satisfait de la manière dont ces projets de loi nous sont présentés au tout dernier moment et dont, pour des raisons d'opportunisme politique, on s'attend à ce que nous les fassions passer en quatrième vitesse, comme le sénateur Banks l'a si justement fait remarquer.

Quoi qu'il en soit, je crois comprendre que ceci n'aura aucune répercussion sur notre grand livre. Je suppose qu'il s'agit de déterminer si oui ou non le gouvernement veut adopter ce projet de loi tel quel. Si c'est le cas, je ne doute pas qu'il le fasse.

**Le sénateur Nolin:** Un député de la Chambre des communes qui est âgé de plus de 55 ans a-t-il droit à une indemnité de départ?

[Français]

**Mme Mondou:** Il aura droit à une pension s'il a été à la Chambre des communes pendant une période de six ans.

**Le sénateur Nolin:** Le député de plus de 55 ans qui est là pour un terme de quatre ans ne reçoit aucune indemnité de départ?

**Mme Mondou:** Il reçoit une indemnité de départ s'il n'a pas droit à une pension. C'est l'un ou l'autre. S'il a servi au moins six ans, il aura une pension. S'il a servi moins de six ans, il recevra une indemnité de départ.

**Le sénateur Nolin:** Cela ne se limite pas uniquement aux députés qui ont moins de 55 ans. Ce sont tous les députés qui ont droit à cette prime de départ, n'est-ce pas?

**Mme Mondou:** Vous avez tout à fait raison sauf que le projet de loi touche seulement les députés de moins de 55 ans. L'indemnité visée par ce projet de loi concerne seulement les gens élus avant 1995. Cependant, il existe déjà dans la loi actuelle, qu'on ne modifie pas, une indemnité de départ pour les gens de plus de 55 ans qui n'ont pas accumulé six ans de service.

**Le sénateur Nolin:** Pour le bénéfice de mes collègues qui ne sont peut-être pas au courant, un sénateur qui a moins de six ans de service au Sénat a-t-il droit à une prime de départ?

**Mme Mondou:** Non.

**Le sénateur Nolin:** Indépendamment de l'âge?

**Mme Mondou:** Oui.

[Traduction]

**Le président:** Honorable sénateurs, nous allons interrompre nos débats pour souhaiter la bienvenue au ministre Boudria.

Je vous laisse la parole.

**L'honorable Don Boudria, leader du gouvernement à la Chambre des communes:** Honorable sénateurs, je vous remercie de m'avoir invité à témoigner devant votre comité ce matin. J'ai reçu cette invitation alors que j'étais à St-Jean, au Québec, où j'annonçais la création d'un programme pancanadien d'échange pour les jeunes. Je me suis dépêché de reprendre l'avion qui avait été mis à ma disposition pour me permettre de me joindre à vous ce matin.

De plus, puisque ce sera peut-être la seule occasion que j'aurai de le faire, je tiens à remercier tous les honorables sénateurs d'avoir adopté le projet de loi C-2, la Loi électorale du

thanked some senators individually, but this is an excellent occasion to repeat my words of thanks.

I want to speak to you particularly this morning on the importance of adopting Bill C-37 as soon as possible. I recognize that it is the decision of honourable senators to dispose of it, but I would make a plea that the bill be adopted as soon as possible.

I want to emphasize, first of all, that the bill was developed in consultation with all parties represented in the House of Commons. Unanimous consent was sought and given for the bill to be presented to the House in a manner with which you would be familiar. In other words, it was presented and disposed of at second reading all in a special house order that was unanimously agreed to in one day at second reading. The Committee of the Whole agreed to third reading on the second day. That was also agreed unanimously. Honourable senators are familiar with that. The point I am making is that this is not in any way a partisan effort. It is an effort confirmed by a broad consensus of members of the House of Commons.

This bill, of course, does not give additional benefits. It does not create a new benefit that would not otherwise be available to members of the House of Commons. It is really to correct two matters.

The first matter I will bring to your attention is what I would call an unfair provision whereby some members of the House of Commons have a severance and others, accidentally, do not. That creates a rather unusual situation. Take for example an MP who was elected in a by-election in 1995. If that MP were defeated, he or she would receive a pension of \$1,400 per year. However, because they receive that \$1,400-a-year pension, if they are under 55, that means that the MP is ineligible for a severance: Under the rather unusual rules of the House of Commons, which are different than the rules of provincial legislatures, any pension granted makes the MP ineligible for a severance.

Historically, anyone who had served six years in the House of Commons received a pension on leaving. One's age did not matter. If no pension was given, a severance payment was made instead. A few years ago we amended our legislation but, I suppose, no one thought of the curious situation of an MP who would be eligible for a pension at age 55 but is defeated before age 55 and gets nothing. The solution is before us today. Unless we pass this bill, if someone who has been a member of Parliament since 1993 and is under age 55 is defeated, they will get a tiny pension and they will receive no severance. In the extreme case of the 1995 group — and there are only a few of them — the members would receive \$1,400 a year and no severance. Meanwhile, of course, members who were elected prior to or since that time would receive a severance. It is a very curious thing and it was never meant to be that way. It is clearly a mistake that needs to be repaired.

Canada, qui a reçu récemment la sanction royale. J'ai remercié personnellement certains sénateurs, mais j'ai ici une excellente occasion de réitérer mes remerciements à tous.

Je voudrais vous parler ce matin, particulièrement, de l'importance d'adopter le projet de loi C-37 le plus rapidement possible. Je sais que cette décision vous appartient, mais je compte néanmoins vous demander de l'adopter dès que possible.

Je tiens à souligner, tout d'abord, que le projet de loi a été créé en consultation avec toutes les parties représentées à la Chambre des communes. L'assentiment unanime a été demandé et obtenu pour que le projet de loi soit présenté à la Chambre des communes d'une façon qui puisse vous être familière. Autrement dit, il a été présenté et il a franchi l'étape de la deuxième lecture conformément à un ordre spécial de la Chambre dont il a été convenu à l'unanimité, en une même journée, à la deuxième lecture. Le comité plénier a accepté d'en faire la troisième lecture le deuxième jour. Tout cela s'est fait avec l'accord unanime des membres. Les honorables sénateurs connaissent cette procédure. J'essaie ici de vous faire comprendre qu'il ne s'agit absolument pas d'un effort partisan. C'est un effort soutenu par la vaste majorité des membres de la Chambre des communes.

Ce projet de loi, je le précise, n'accorde pas d'avantages supplémentaires. Il ne crée pas de nouveaux avantages qui ne seraient pas, autrement, offerts aux membres de la Chambre des communes. Il vise seulement à corriger deux éléments.

Le premier que je tiens à porter à votre attention est ce que j'appellerais une disposition injuste selon laquelle certains membres de la Chambre des communes peuvent obtenir une indemnité de départ et d'autres pas. Ceci crée une situation plutôt insolite. Prenons, par exemple, un député qui a été élu lors d'élections partielles en 1995. S'il a été défait, il peut recevoir des prestations de retraite de 1 400 \$ par année. Cependant, parce qu'il reçoit ses prestations de 1 400 \$, s'il a moins de 55 ans, il n'a pas droit à une indemnité de départ: en vertu des règles bizarres de la Chambre des communes, qui sont différentes de celles des législatures provinciales, le fait de recevoir des prestations de retraite rend un député inadmissible à une indemnité de départ.

Historiquement, quiconque avait six années de service à la Chambre des communes était admissible à des prestations de retraite quand il la quittait. L'âge importait peu. S'il n'y avait pas de prestations de retraite, une indemnité de départ les remplaçait. Il y a quelques années, nous avons modifié notre loi, mais je suppose que personne n'avait songé à la situation insolite d'un député qui serait admissible à des prestations de retraite à 55 ans, mais qui serait défait à des élections avant d'avoir atteint cet âge, perdant ainsi son droit aux prestations de retraite. La solution est devant nous aujourd'hui; à moins que nous n'adoptions ce projet de loi, un député en poste depuis 1993, qui est âgé de moins de 55 ans qui est défait peut recevoir de maigres prestations de retraite mais aucune indemnité de départ. Dans un exemple extrême s'appliquant à ce groupe de 1995 — il n'y en a que quelques-uns — les membres recevraient 1 400 \$ par année et aucune indemnité de départ. Entre-temps, bien entendu, les députés élus avant ou depuis ce temps auraient droit à une

The second portion of the bill would enable MPs who opted out of the pension plan some years ago to return to the pension plan. The formula under which they would return is the same as that for a member of the House who served one term, ceased to be a member, say through election defeat, and then came back some years later. They can choose to buy their back-service. MPs who opted out can do the exact same thing. In other words, if they start to contribute right now, they can elect to buy their back-service under the same terms as anyone who was previously a member and returned after winning a by-election or by other means. The same rate of interest would apply for a previously defeated MP who came back. They would have the exact same amount of time in order to make their decision to join in. The bill creates an equilibrium in that regard. The same rules would apply.

Those are the two main portions of the bill that I wanted to describe to you this morning. As I said, nothing in this bill creates new benefits. This is not inventing a new program for members of the House. It does not do anything like that. Those are all things that exist right now for everyone. One is a technical glitch that occurred and created what could be a misery for a number of people should they cease to be members very soon, whether it is this fall or next spring, whenever the next election occurs.

I am not affected by this. As most of you know, I have been around an awfully long time. I am grandfathered for virtually everything that exists around here because of the amount of time that I have served, but I do know that some members on all sides of the House of Commons are affected by this. It would be appreciated if the Senate could support us, the members on all sides of the House, to correct what is wrong here in order to make it just and right. That is my plea to honourable senators this morning.

**Senator Tkachuk:** Minister, you mentioned the consent of the members of the House of Commons for passage of this bill. Who precisely voted for this bill? What political parties supported the bill?

**Senator Boudreau:** Mr. Chairman, the names of the members who voted for it and against it are recorded. As far as I know, all Liberal MPs supported it. In the official opposition, some voted for and some voted against. In all parties, unanimous consent was given to the procedure to bring it. The New Democrats largely voted for it; there may have been one or two exceptions. I am going only by memory here, honourable senators. It is a bit unusual to try to remember that. You are probably asking me if any Conservative members of the House voted for it. I do not know if any of them did. By the way, the Bloc members also

indemnité de départ. C'est une situation très curieuse qui n'a jamais été voulue. C'est nettement une erreur qu'il faut corriger.

La deuxième partie du projet de loi permettrait aux députés qui avaient opté pour l'exclusion du régime de pension il y a quelques années d'y adhérer de nouveau. La formule qui s'appliquerait alors à eux serait la même que celle qui s'applique à un député de la Chambre qui a servi pendant une session, perdu sa qualité de député, disons après une défaite électorale, puis a été réélu quelques années plus tard. Ces personnes-là pourraient désormais racheter la période de service antérieure. Les députés qui s'étaient volontairement exclus du régime de retraite pourraient faire exactement la même chose. Autrement dit, s'ils commencent dès maintenant à cotiser, ils peuvent racheter les années de service antérieures selon les mêmes modalités que quiconque a déjà été député et qui l'est à nouveau, soit après avoir remporté des élections partielles ou autrement. Le même taux d'intérêt s'appliquerait à un député qui a perdu le titre de député, puis reprend du service. Il disposerait exactement de la même période pour décider d'adhérer ou non au régime. Le projet de loi crée un équilibre sur ce plan. Les mêmes règles s'appliqueraient à tout le monde.

Ce sont les deux principales parties du projet de loi que je tenais à vous décrire ce matin. Comme je l'ai dit, il ne crée aucun nouvel avantage. Il n'est pas question d'inventer un nouveau programme pour les députés de la Chambre. Ce n'est rien du genre. Il s'agit uniquement de choses qui existent actuellement. Le premier élément est une erreur technique qui s'est glissée dans la loi et qui a créé ce qui pourrait s'avérer un grand inconveniit pour pas mal de gens s'ils devaient perdre le titre de parlementaires très bientôt, que ce soit cet automne, le printemps prochain ou, en tout cas, à la suite des prochaines élections.

Ceci ne me touche pas. Comme vous le savez pour la plupart, cela fait longtemps que je suis ici. Je suis grand-père d'à peu près tout ce qui existe ici, en raison du temps que j'y ai passé, mais je sais que cela touche des membres de tous les partis représentés à la Chambre des communes. Il serait très apprécié que le Sénat puisse nous appuyer, les membres de tous les partis de la Chambre, pour corriger ce qui ne va pas ici, et rendre cette loi juste et correcte. C'est la demande que je vous fais, honorables sénateurs, ce matin.

**Le sénateur Tkachuk:** Monsieur le ministre, vous avez parlé de l'assentiment obtenu des membres de la Chambre des communes, pour l'adoption de ce projet de loi. Qui, précisément, a voté en faveur de ce projet de loi? Quels partis politiques l'ont appuyé?

**Le sénateur Boudreau:** Monsieur le président, les noms des personnes qui ont voté en faveur et contre le projet de loi figurent au registre. À ce que je sache, tous les députés du Parti libéral l'ont appuyé. Du côté de l'opposition officielle, certains l'ont appuyé et d'autres pas. Sur l'ensemble des partis, le consentement de la Chambre a été obtenu pour poursuivre la procédure. Les néo-démocrates ont largement voté en sa faveur; il se peut qu'il y ait eu une ou deux exceptions. Je ne me réfère en ce moment qu'à ma mémoire, honorables sénateurs. C'est un peu inhabituel d'essayer de se rappeler ce genre de choses. Vous voulez

voted unanimously, except one. One of their members voted against.

**Senator Tkachuk:** You mention that you are not putting in new benefits. Are you expanding the existing benefits? Is that not the same as new benefits? You are increasing the number of people who qualify for the benefits that exist, are you not?

**Mr. Boudria:** No, honourable senators. I do not believe I am doing that.

**Senator Tkachuk:** Then why do you need the bill?

**Mr. Boudria:** I will go back a bit here. I am sorry if I did not explain it correctly. It has nothing to do with expanding the benefits. No class of people here receives more money. No class of people receives an advantage to which they are not entitled. Every member of the House of Commons is entitled to and was assumed to have identical benefits to other members of the House of Commons. Some members have been disqualified because of a technical glitch. If you want to interpret the rectification of a mistake that has qualified people as inventing new benefits, then perhaps it is, if we use that definition. I do not think it is a definition that most of us would normally associate with new benefits. In other words, I am not giving anyone a pay raise. That is not contemplated. I am not saying that from here on in members of the House will have a pension that is higher than what they would have received yesterday as a group of people. It does not propose to do any of that.

If one were to ask me whether I think that the salaries of members of both Houses of Parliament are insufficient as they are, I would probably say that members of both should get a raise. However, that is another matter and one that is normally addressed, in terms of improving benefits in a general way and so on, in the commission that follows an election. In the past we had the Blais commission report, which was followed by a number of initiatives with which you will be familiar. This does not do anything like that.

**Senator Tkachuk:** Let me rephrase, then. When did this technical glitch occur?

**Mr. Boudria:** In 1995.

**Senator Tkachuk:** How many members were affected by this technical glitch?

**Mr. Boudria:** I believe 102 members.

**Senator Tkachuk:** One third of the members of the House of Commons?

**Mr. Boudria:** That is correct. I can give you better figures here. It has a minor effect on the class of 1988. Some 17 members are under 55. Of course, things being what they are, we all get older, and, eventually, when someone reaches age 55, the problem ceases to exist. As of a few months ago, there were 17 of the class

certainement savoir si des membres du Parti conservateur ou de la Chambre ont appuyé le projet de loi. Je ne sais pas s'il y en a eu qui l'a fait. En passant, les membres du Bloc ont aussi été unanimes, à l'exception d'un seul. L'un d'eux s'est prononcé contre le projet de loi.

**Le sénateur Tkachuk:** Vous dites que vous n'ajoutez pas de nouveaux avantages. Est-ce que vous augmentez les avantages actuels? Est-ce que ce n'est pas la même chose que de nouveaux avantages? Vous augmentez le nombre de gens admissibles aux avantages existants, n'est-ce pas?

**M. Boudria:** Non, honorables sénateurs, je ne pense pas que ce soit ce que nous faisons.

**Le sénateur Tkachuk:** Pourquoi, alors, avez-vous besoin de ce projet de loi?

**M. Boudria:** Je vais revenir un peu sur son histoire. Je regrette de ne pas m'être mieux expliqué. Cela n'a rien à voir avec un accroissement des avantages. Aucun groupe de gens ne recevra plus d'argent. Aucun groupe ne recevra non plus un avantage auquel il n'est pas admissible. Tout député à la Chambre des communes a droit aux mêmes avantages que les autres, et l'on avait cru qu'il en était ainsi. Certains députés ont été exclus à cause d'une erreur technique. Si vous voulez interpréter la correction d'une erreur comme l'invention de nouveaux avantages, peut-être alors avez-vous raison, si l'on se fie à cette définition-là. Je ne crois pas que ce soit la définition que la plupart d'entre nous donnerions à de nouveaux avantages. En fait, je n'accorde aucune augmentation de salaire à qui que ce soit. Il n'en est pas question. Je ne dis pas qu'à compter de maintenant les députés de la Chambre recevront des prestations de retraite plus élevées que celles auxquelles ils auraient eu droit hier, en tant que groupe. Ce n'est absolument pas ce que propose ce projet de loi.

Si on devait me demander si je pense que les salaires actuels des parlementaires des deux Chambres sont insuffisants, je dirais probablement qu'ils devraient tous recevoir une augmentation. Cependant, les questions d'amélioration des avantages de façon générale et les choses du genre sont des sujets dont doit normalement débattre une commission qui en reçoit le mandat à la suite d'élections. Nous avons eu, dans le passé, le rapport de la commission Blais, qui a été suivi de plusieurs projets que vous connaissez certainement. Il n'est question ici de rien de tel.

**Le sénateur Tkachuk:** Permettez-moi de reformuler ma question. Quand cette erreur technique s'est-elle glissée dans la loi?

**M. Boudria:** En 1995.

**Le sénateur Tkachuk:** Combien de députés a-t-elle touché?

**M. Boudria:** Je crois que c'était 102 députés.

**Le sénateur Tkachuk:** C'est donc un tiers des députés de la Chambre des communes?

**M. Boudria:** C'est bien cela. Je peux vous donner des chiffres plus précis. Cette erreur a un effet minime sur le groupe de 1988. Seulement 17 députés sont âgés de moins de 55 ans. Bien entendu, les choses étant ce qu'elles sont nous vieillissons tous et, à un moment donné, lorsqu'on atteint l'âge de 55 ans, le problème

of 1988, and it has a minor effect on them. Of the class of 1993, there are some 81 people who were affected as of the time we put this document together a couple of months ago. As I have said, when one gets to be 55 the problem disappears.

Of course, a couple of people were elected in by-elections here and there. For instance, one member was elected in 1990, two members were elected in by-elections in 1994, I believe, two in 1995, and there are various degrees of how people are affected. Obviously, the worst-case scenario is someone who is today under 55 and would have been elected in 1995. That is by far the worst-case scenario.

**Senator Tkachuk:** The technical glitch of which you speak that affected one third of the members of the House of Commons all of a sudden became an issue to be dealt with. How did the process start?

**Mr. Boudria:** Are you asking what triggered the process?

**Senator Tkachuk:** The election triggers the compensation and other issues. What triggered this?

**Mr. Boudria:** As far as I know, honourable senators, it was triggered by a reporter in southwestern Ontario who discovered this about three or four months ago and brought it to the attention of members of Parliament. It was brought to my attention and I checked it out initially with officers of the House. They informed me that this was not true. I insisted that they verify the information further, which they did, and then they had to agree with me that, in fact, the reporter was right. This did have the undesired effect to which the reporter had alluded.

**Senator Tkachuk:** Is this regarding severance or is it regarding pensions?

**Mr. Boudria:** The glitch is on the severance side. The other one is not a glitch. Of course, it is something that, in the spirit of fairness, should be corrected too. It is not a technical breach that no one knew would occur. That is obviously the severance part, which is the part that I am describing here.

In any case, to continue what I was just describing, after several verifications it became obvious that in fact this was the case. Because people had made these contributions under the old pension system and the new pension system, the contributions under the old system rendered them invalid for receiving severance, because, under the old system, if you received one you did not get the other.

**Senator Tkachuk:** Could you have fixed the severance problem without the pension problem?

**Mr. Boudria:** I suppose we could have put whatever we wanted in the legislation.

**Senator Tkachuk:** What started the process for the pensions?

**Mr. Boudria:** If I can give you the merits of the pension initiative, it is true that the people will be eligible for a pension when they had previously, by their own decision, decided to opt

ne se pose plus. Il y a quelques mois seulement, il y avait 17 députés élus en 1988, et l'erreur n'a eu sur eux qu'un effet minime. Sur ceux qui ont été élus en 1993, 81 avaient encore moins de 55 ans au moment où nous rédigions ce document, il y a environ deux mois. Comme je l'ai dit, le problème ne se pose plus dès qu'ils atteignent l'âge de 55 ans.

Il y a bien deux ou trois personnes qui ont été élues lors d'élections partielles ici et là. Par exemple, il y a eu un député élu en 1990, deux aux élections partielles de 1994, je crois, deux en 1995, et cette erreur technique les touche à des degrés divers. Manifestement, la pire situation est celle de quelqu'un qui a été élu en 1995 et qui est actuellement âgé de moins de 55 ans. Elle serait, de loin, la moins protégée.

**Le sénateur Tkachuk:** L'erreur technique dont vous parlez, qui a touché le tiers des membres de la Chambre des communes, est soudain devenue une question à régler de toute urgence. Comment cela se fait-il?

**M. Boudria:** Vous voulez savoir ce qui a déclenché le processus?

**Le sénateur Tkachuk:** L'élection déclenche le droit à l'indemnité et à d'autres choses. Qu'est-ce qui a déclenché ceci?

**M. Boudria:** À ce que je sache, honorables sénateurs, c'est venu d'un journaliste du sud-ouest de l'Ontario qui a découvert le problème il y a trois ou quatre mois et l'a porté à l'attention des députés. On me l'a signalé et je m'en suis informé, pour commencer, auprès des hauts fonctionnaires de la Chambre. Ils m'ont affirmé que c'était faux. J'ai insisté pour qu'ils vérifient l'information plus en profondeur, ce qu'ils ont fait, puis ils ont dû convenir avec moi qu'en fait, le journaliste avait raison. Cette erreur avait effectivement l'effet indésirable qu'avait cerné le journaliste.

**Le sénateur Tkachuk:** Est-ce que c'est au sujet de l'indemnité de départ, ou des prestations de retraite?

**M. Boudria:** L'erreur touche l'aspect de l'indemnité de départ. L'autre n'est pas une erreur. C'est sûr que c'est quelque chose qui, par souci d'équité, devrait aussi être corrigé. Ce n'est pas un problème technique dont personne n'était au courant. C'est manifestement l'aspect de l'indemnité de départ, dont je parle ici.

Quo qu'il en soit, pour revenir sur ce que je disais, après plusieurs vérifications, il est devenu évident qu'en effet, c'était le cas. Parce que les députés avaient versé des cotisations en vertu de l'ancien et du nouveau régime de retraite, les cotisations versées à l'ancien régime les rendaient inadmissibles à une indemnité de départ parce que, selon l'ancien système, si vous aviez l'un, vous ne pouviez pas recevoir l'autre.

**Le sénateur Tkachuk:** Auriez-vous pu régler le problème de l'indemnité sans régler celui de la retraite?

**M. Boudria:** Je suppose que nous aurions pu mettre ce que nous voulions dans la loi.

**Le sénateur Tkachuk:** Qu'est-ce qui a déclenché le processus des prestations de retraite?

**M. Boudria:** Si vous permettez que je vous démontre les avantages de l'initiative sur les prestations de pension, il est vrai que les députés seront admissibles à des prestations de pension

out. At the same time, it is equally true that from here on in, if this bill is approved as is, everyone would be forced to pay premiums. In other words, if this bill receives Royal Assent, starting that day, everyone who sits in the House would start to pay premiums, even those who voted against the bill, even those who decided not to retroactively buy back their time, which, of course, they are entitled to do, but they must pay interest on purchasing it all back, et cetera. Starting today or tomorrow or whenever Royal Assent occurs, they would from here on in pay the premiums, because right now there is a group of people who do not pay premiums to the pension plan.

I, for one, believe that in any kind of collective agreement or collective benefit, whether it is a pension plan, group insurance, medical premiums or so on, everyone should pay the premiums. We have a situation right now where some people do not. They would all pay.

**The Chairman:** Mr. Boudria, if this bill is not passed, who is hurt?

**Mr. Boudria:** Honourable senators, I have not made this bill a partisan issue at all and I will not.

**The Chairman:** I am not making it a partisan issue, I am just asking if someone goes without.

**Mr. Boudria:** Ultimately, I would argue it is the families of anyone who ceases to be a member whenever the election is called. I am very much a believer and a defender of the great institution that is Parliament, both Houses. Members of this committee will know that from my defence of the Estimates of the Senate and otherwise. If we make Parliament unattractive to people who want to serve their country, we are doing no one, on a partisan or a non-partisan basis, a favour. We are doing the institution a disfavour. That is one of the reasons I have supported this bill, even though I have absolutely nothing to gain from it in a personal sense at all and even though the great majority of people who will benefit the most from it do not sit on my side of the House.

**Senator St. Germain:** Thank you for appearing before us, minister. We go back a long way, and it is nice to see you again.

**Mr. Boudria:** We were almost seatmates.

**Senator St. Germain:** Is there still a six-year requirement in place before one can receive a pension?

**Mr. Boudria:** Yes.

**Senator St. Germain:** Will everyone who loses an election receive severance?

**Mr. Boudria:** No.

**Senator St. Germain:** Where is the cut-off, then?

**Mr. Boudria:** Let me give you an example to illustrate. Let us say that after having served a particular amount of time a member who was not a member of a pension plan is defeated. They would receive a severance of \$30,000 a year. Let us say they do have a

même si, auparavant, ils y avaient renoncé de leur plein gré. En même temps, il est aussi vrai que désormais, si ce projet de loi est approuvé tel qu'il est, tout le monde sera obligé de verser des cotisations. Autrement dit, si ce projet de loi reçoit la sanction royale, à compter de ce jour-là, quiconque siège à la Chambre devra verser des cotisations, même ceux qui se sont opposés au projet de loi, et même ceux qui avaient décidé de ne pas racheter rétroactivement leurs années de service ce qui est, bien entendu, parfaitement leur droit, mais ils devront verser des intérêts pour racheter ces années s'ils le décident, et cetera. À compter d'aujourd'hui, de demain ou du moment où le projet de loi aura reçu la sanction royale, ils seront tenus de verser les cotisations alors qu'actuellement, il y a un groupe de gens qui ne cotisent pas au régime de pensions.

De mon côté, je trouve que dans toute convention collective ou régime d'avantages sociaux, que ce soit un régime de retraite, d'assurance collective ou médicale, et cetera, tout le monde devrait être cotisant. Nous avons ici une situation où certaines personnes ne versent pas de cotisations. Ils devront tous le faire.

**Le président:** Monsieur Boudria, si ce projet de loi n'est pas adopté, qui en souffrira?

**M. Boudria:** Honorable sénateurs, je n'ai pas voulu faire de ce projet de loi une question partisane, et je m'y refuse encore.

**Le président:** Je n'en fais pas une question partisane, je demande seulement si quelqu'un en souffrirait.

**M. Boudria:** Au bout du compte, je dirais que ce seront les familles de ceux qui perdront le titre de députés au moment du déclenchement des élections. J'ai une grande foi dans la grande institution qu'est le Parlement, avec ses deux Chambres, et j'en suis un ardent défenseur. Les membres de ce comité qui m'ont vu défendre le budget du Sénat et dans d'autres circonstances le savent. Si nous rendons le Parlement rébarbatif aux yeux des gens qui veulent servir leur pays, nous ne rendrions service à personne, partisans ou non. Nous nuirions à l'institution. C'est l'une des raisons pour lesquelles j'ai appuyé ce projet de loi, bien que je n'aie absolument rien à y gagner sur le plan personnel et même si la plus grande partie des gens à qui il profitera le plus ne siègent à mes côtés à la Chambre.

**Le sénateur St. Germain:** Je vous remercie d'être venu aujourd'hui, monsieur le ministre. Nous nous connaissons depuis longtemps, et c'est un plaisir que de vous revoir.

**M. Boudria:** Nous avons presque partagé le même siège.

**Le sénateur St. Germain:** Est-ce qu'il faut encore siéger pendant six ans pour être admissible à des prestations de retraite?

**M. Boudria:** Oui.

**Le sénateur St. Germain:** Est-ce que quiconque perd une élection aura droit à une indemnité de départ?

**M. Boudria:** Non.

**Le sénateur St. Germain:** Où, alors, se situe la frontière?

**M. Boudria:** Permettez-moi d'illustrer ma réponse par un exemple. Disons qu'après avoir servi pendant un certain temps, quelqu'un qui ne cotisait pas à un régime de pensions est défait aux élections. Cette personne recevrait une indemnité de

pension plan of \$6,000; then they would receive the \$30,000 minus the \$6,000. In effect, they would receive a severance of \$24,000. In other words, you are never better off.

I was very careful in the drafting of the legislation to see that we did not end up correcting a mistake while creating an unfairness on the other side. That was of utmost concern to me. The threshold is whatever one would have had as a maximum severance. The pension amount is deducted from it.

**Senator St. Germain:** My next question is more of a comment, minister. I have served in both places. I sat on the original Board of Internal Economy. I said before you arrived that I am concerned about the House of Commons marginalizing the importance of the Senate. Traditionally, whenever legislation dealing with benefits was passed, benefits accrued simultaneously to both Houses. Having served in both Houses, I do not believe that we should be ignoring what is constitutionally enshrined. We should not be doing to each other through the back door what we should be doing through the front door. I have a major concern about this. In terms of expense allowances and living allowances, it probably costs me more since I live in British Columbia than it costs MPs who live in Ontario.

What concerns me the most is that you brought forward this legislation, yet some of the people who opted out of the program came here and demeaned the position of member of Parliament and some of the benefits that accrued to many of us. We are now being asked to pass legislation that allows them to opt back in. I know how hard members of Parliament work. I have seen the members of Parliament from the West virtually deteriorate, and their families are important to them, which is the only reason I think this legislation should get the consideration that it is getting. It is not for those who opted out and demeaned the positions that all of us have held, including you and me and others. The fact is that this is what their families deserve. I know the price those families have paid. That is more of a comment, minister. If you wish to comment as well, I should like to hear your views.

**Mr. Boudria:** I am sure you are correct, senator, when you say that some have demeaned the role that all of us play. If I can say something in my personal defence, I do not think I am one of them.

**Senator St. Germain:** I agree with that.

**Mr. Boudria:** In terms of defending the benefits, I was one of the advocates, as many of you know, of the housing allowance for senators. If are you asking me if I think it should be the same amount, obviously it should. If you pay rent in Ottawa, no one says, "I will give you a 20 per cent discount because you are a senator rather than a member of the House of Commons." The rent is the same price. Yours is a very valid point. You know of my historical and continued support for all this.

Senator, you said this measure will allow people back in to the pension plan. In a way it does, but remember it forces everyone to pay the premiums starting now and allows them to buy back the

30 000 \$ par année. Disons que son régime de pensions lui offre 6 000 \$; il recevrait alors 30 000 \$, moins les 6 000 \$. En fait, il recevrait une indemnité de 24 000 \$. Autrement dit, vous n'y gagnerez jamais.

Je me suis assuré de faire rédiger le projet de loi de façon à ce qu'on ne corrige pas une erreur en causant une injustice. C'était très important pour moi. Le seuil correspond au maximum de l'indemnité de départ prévue. Le montant de la pension est déduit de ce maximum.

**Le sénateur St. Germain:** J'aurais plutôt une remarque à faire qu'une question à poser, monsieur le ministre. J'ai siégé aux deux endroits et j'ai aussi fait partie du premier Bureau de régie interne. J'ai dit avant que vous arriviez que je craignais que la Chambre des communes ne marginalise le Sénat. Par le passé, quand on adoptait une loi qui prévoyait des avantages, ces avantages étaient accordés en même temps aux deux Chambres. Nous ne devrions pas faire abstraction de ce qui est prévu dans la Constitution ou agir de façon détournée l'une envers l'autre. C'est quelque chose qui m'inquiète beaucoup. Pour ce qui est des indemnités de dépenses et de séjour, comme je vis en Colombie-Britannique, j'engage probablement plus de frais qu'un député qui vit en Ontario.

Ce qui me dérange, c'est que, quand vous avez présenté le projet de loi, des députés qui avaient refusé de se prévaloir du régime sont venus ici critiquer le travail des parlementaires et certains des avantages accordés à beaucoup d'entre nous. Et maintenant, on nous demande d'adopter un projet de loi qui va leur permettre de racheter des années pour se prévaloir du régime. Je sais que les parlementaires travaillent très fort. J'ai vu des parlementaires de l'Ouest pratiquement à terre, et leurs familles sont importantes pour eux; c'est d'ailleurs la seule raison pour laquelle ce projet de loi devrait être pris en considération. Ce n'est pas pour ceux qui ont refusé de participer au programme et qui ont dénigré ce que nous faisons, autant vous que moi et d'autres. Il reste que leurs familles y ont droit. Je sais le prix que ces familles ont payé. Voilà ce que je voulais dire, monsieur le ministre. Si vous avez un commentaire à faire, je serais heureux de l'entendre.

**Mr. Boudria:** Je suis sûr que vous avez raison, monsieur le sénateur, quand vous dites que certains ont dénigré le rôle que nous jouons. Pour ma défense, je dirais que je ne pense pas être un de ceux-là.

**Le sénateur St. Germain:** Je suis d'accord avec vous là-dessus.

**Mr. Boudria:** Au sujet des avantages, je suis un de ceux, comme beaucoup d'entre vous le savent, qui préconise une indemnité de logement pour les sénateurs. Je pense également que le montant de cette indemnité devrait être le même pour tous. Si vous louez un logement à Ottawa, personne ne vous offrira un rabais de 20 p. 100 parce que vous êtes sénateur plutôt que député. Le loyer est le même pour tous. Votre argument est très valable. Vous savez que j'ai toujours été en faveur de cela.

Sénateur, vous avez dit que cette mesure législative va permettre à des députés de racheter des années ouvrant droit à pension. C'est vrai, mais elle oblige également tout le monde à

retroactive part. However, they will be paying full premiums under the same conditions as someone who was previously defeated and who comes back a second time. They are not given a break in terms of buying back retroactively with no interest, or by buying back retroactively with advantageous conditions that a previously defeated and returning candidate would not have. They are the same benefits with the same buy-back conditions, premiums, interest and everything else.

**Senator Roberge:** What is the deadline for them to opt back in?

**Mr. Boudria:** Do you mean to buy back?

**Senator Roberge:** Yes.

**Mr. Boudria:** It is one year to opt in and buy back their back time. In terms of being opted in from here on in, that is automatic on the passage of this bill. It is only the retroactivity part that has an opting-in provision. The here-on-in part, if I can call it that, is automatic whether they voted for it, agreed to it or not. They all pay premiums from here on in.

**Senator Tkachuk:** Minister, as you know, there are some concerns in this committee not with the subject or the principle of the bill itself but with the fact that we are here on a Thursday morning when the Senate will be adjourning for the summer later today and having to deal with this bill in a couple of hours. One of the senators tried to get to this question earlier on. Senators from both sides share this concern. Will there be a problem if this bill is dealt with now or if it is dealt with in the fall when we come back, which is two and a half months away?

**Mr. Boudria:** That is a very important question, Mr. Chairman. Unfortunately, it is almost the same as asking me if there will be an election before this bill receives Royal Assent in the fall, should that be the case. I wish I knew, but I really do not. If an election were to be called before this bill receives Royal Assent, that obviously would create a very big problem for many of our colleagues in Parliament. Whether we support them or not on an individual basis, it is a huge problem for them and their families.

If there were not an election for one year, then I am sure that it could be done later, except that it would mean more time to buy back and lower premiums paid now. However, that is but a small detail.

**Senator Tkachuk:** The election is the only problem; is that what you are saying?

**Mr. Boudria:** Yes, because of the severance; and severance is triggered only by an election.

**Senator Tkachuk:** But you guys get to call it.

**Mr. Boudria:** In a very indirect way. Honourable senators, you must remember that members of Parliament collectively and individually, except for one of them, certainly have a very small role to play in that regard.

**Senator Stollery:** Mr. Chairman, I will not refer to the *Debates of the Senate* of July 10, 1981. It is interesting how these things always appear at the end of a session. When we dealt with

payer les cotisations dès maintenant et elle leur offre la possibilité de racheter des années antérieures. Cependant, ils devront payer le même montant que le parlementaire qui a déjà été défait et qui est réélu une autre fois. Ils n'auront pas droit à un congé d'intérêts ou à des conditions différentes de celles que doit remplir un député défait qui est réélu. Ils ont droit aux mêmes avantages et aux mêmes conditions de rachat, et les cotisations et les intérêts sont les mêmes.

**Le sénateur Roberge:** Quel est le délai qui leur est accordé pour choisir de participer au régime?

**M. Boudria:** Voulez-vous dire pour racheter des années?

**Le sénateur Roberge:** Oui.

**M. Boudria:** Un délai d'un an est prévu pour décider de racheter des années de service antérieures. C'est seulement la question du rachat rétroactif qui est optionnelle. La participation au régime devient automatique avec l'adoption du projet de loi, qu'on soit d'accord ou non. Tout le monde va payer des cotisations à partir de ce moment-là.

**Le sénateur Tkachuk:** Monsieur le ministre, comme vous le savez, ce n'est pas tellement la teneur ou le principe du projet de loi qui préoccupe notre comité que le fait qu'il faille l'examiner en quelques heures, étant donné que le Sénat doit suspendre ses travaux pour l'été plus tard aujourd'hui. Un sénateur a déjà essayé d'aborder la question. Les sénateurs des deux partis sont du même avis. Est-ce que ce serait bien grave que nous examinions le projet de loi, non pas maintenant, mais à l'automne, à notre retour, soit dans deux mois et demi?

**M. Boudria:** C'est une question très importante, monsieur le président. Malheureusement, c'est pratiquement me demander si des élections seront déclenchées d'ici l'automne, soit avant que le projet de loi ne reçoive la sanction royale peut-être. J'aimerais pouvoir vous répondre, mais je n'en sais rien. Si des élections étaient déclenchées avant que le projet de loi reçoive la sanction royale, cela serait très grave pour beaucoup de nos collègues du Parlement. Que nous les appuyions ou non, ce serait vraiment grave pour eux et pour leurs familles.

S'il n'y avait pas d'élections avant un an, on pourrait très bien agir plus tard, sauf que cela prendrait plus de temps pour racheter les années antérieures et que les cotisations seraient moindres, mais c'est un détail.

**Le sénateur Tkachuk:** Les élections sont le seul problème, d'après ce que vous nous dites?

**M. Boudria:** Oui, à cause de l'indemnité de départ, qui est déterminée par les élections.

**Le sénateur Tkachuk:** Mais c'est vous qui allez les déclencher.

**M. Boudria:** Très indirectement. Honorables sénateurs, vous savez bien que, sauf dans un cas, les parlementaires ont un bien petit rôle à jouer à ce sujet.

**Le sénateur Stollery:** Monsieur le président, je ne lirai pas les *Débats du Sénat* du 10 juillet 1981, mais je trouve curieux que les questions de ce genre se présentent toujours en fin de session.

Bill C-83, it was, of course, on July 10, 1981, which was at the last moment.

I want to assure the minister that when MPs damaged their pension a few years ago, I thought it was a bad idea. I have a 25-year pension. I was elected first in 1972. I went through three salary increases in the Senate. I know exactly what happens to these so-called commissions. I am not blaming the minister, because they certainly predate him. I am looking at the report from the MacIsaac-Balcer commission, which was disregarded because it was too generous to members of Parliament. That was back in 1980-81. I do not have any quarrel with the issue of MPs having been very unwise, but I do recall the situation of my great friend, Senator Jacques Hébert, who, after many years of great service to this country, receives not much of a pension.

Like you, minister, I do not really have a personal interest, but this is a good time to look at the fact that the 2 per cent formula ends with this Parliament and, therefore, members' pensions will compound down. In my view, this is an excellent time to look also at some other problems. That is not a personal question to the minister.

**Mr. Boudria:** May I have one minute to respond? The Blais commission report did not recommend any increase. I am probably the only Government House Leader in recent years who actually went beyond what the commission reported. Everyone used to say, "This is too generous. We will only take a portion thereof." I actually did it anyway. It may have been a small amount, but I did it anyway, notwithstanding the recommendation that said not to. I have a few scars from doing that, but I did it anyway, even though it was in a minor way.

Maybe it is a good time to say on the public record that whoever the Government House Leader is after the next election, whether it is me or someone else, we will have to look at some things that are missing. For instance, why is there not such a thing as disability insurance in the event that someone is unable to serve? Perhaps premiums could be attached to it or otherwise — whatever the next commission decides.

Having a formula like the one I put in place, although perhaps with a higher percentage, will keep members of the House and of the Senate from disagreeing with each other as to who will cut down from the increase that is proposed. You establish it in a once-and-for-all way so that it triggers automatically in the future. I do not know if honourable senators have noticed, but over the last three years, since I put in the 2 per cent a year increase, we have no longer had the orgy of fun from people who make mincemeat out of us every time the new salary increase triggers. There was a small mention in the media the first year. Last year, no one even raised it publicly. It was a way of ensuring that people perhaps had less fun than they otherwise would have had walking up and down our spines. It was a good thing to do to adjust it that way. Perhaps if there is a lesson to be learned, it is to put some kind of a formula in place that would help us in the future.

C'est ce qui s'est produit dans le cas du projet de loi C-83, que nous avons étudié le 10 juin 1981, à la dernière minute.

J'ai trouvé que les députés qui ont refusé de cotiser il y a quelques années faisaient erreur. J'ai été élu pour la première fois en 1972 et j'ai une pension de 25 ans. J'ai connu trois augmentations de salaire au Sénat. Je sais exactement quel est le sort de ces commissions. Je ne fais pas de reproches au ministre, parce qu'elles ont existé il y a longtemps. Le rapport de la commission MacIsaac-Balcer, présenté en 1980-1981, n'a pas été suivi parce qu'il recommandait des conditions trop généreuses pour les parlementaires. Je ne critique pas les députés qui ont agi sans réfléchir, mais je me rappelle que c'est ce qui a fait en sorte que mon grand ami, le sénateur Jacques Hébert, a touché une maigre pension après de nombreuses années de loyaux services envers notre pays.

Comme vous, monsieur le ministre, je n'ai pas vraiment d'intérêt personnel à défendre, mais il est bon de rappeler que la formule de 2 p. 100 prendra fin avec la présente législature et que, par conséquent, les pensions des députés vont s'accumuler moins vite. À mon avis, le moment est très bien choisi pour examiner aussi d'autres problèmes. Je n'ai pas de question à poser au ministre.

**M. Boudria:** Puis-je prendre un instant pour répondre? La commission Blais n'a pas recommandé d'augmentation. Je suis probablement le seul leader du gouvernement, au cours des dernières années, à avoir été plus loin que ce qu'une commission a recommandé. On a toujours décidé d'offrir moins sous prétexte que c'était trop généreux. Moi, j'ai agi quand même. C'est peut-être un petit montant, mais j'ai fait quelque chose, même si ce n'était pas recommandé. J'en porte encore les marques, mais j'ai agi quand même, même si c'est de façon modeste.

Je peux peut-être en profiter pour dire officiellement que celui qui sera leader à la Chambre après les prochaines élections, que ce soit moi ou un autre, devra examiner les choses qui manquent. On peut, par exemple, se demander pourquoi il n'y a pas d'assurance-invalidité pour ceux qui ne sont pas en mesure de travailler? Des cotisations pourraient peut-être être prévues pour cela ou pour autre chose, selon ce que la prochaine commission décidera.

La formule que j'ai adoptée, même si le pourcentage pourrait être plus élevé, empêchera les députés et les sénateurs de ne pas s'entendre sur qui réduira l'augmentation proposée. On établit une fois pour toutes une formule qui s'appliquera de façon automatique à l'avenir. Je ne sais pas si les sénateurs l'ont remarqué mais, depuis que j'ai fait adopter l'augmentation de 2 p. 100 par année il y a trois ans, nous n'entendons plus de blagues de la part de ceux qui aiment se payer notre tête quand une nouvelle augmentation entre en vigueur. On en a un peu parlé dans les médias la première année mais, l'an dernier, il n'en a même pas été question sur la place publique. C'était une façon d'assurer qu'on nous critique un peu moins qu'on aurait pu le faire. C'était une bonne chose à faire. C'est peut-être une leçon à retenir, que d'établir une formule qui pourrait nous servir plus tard.

**Senator Nolin:** As long as the base case is the same, I agree.

**Mr. Boudria:** Of course, none of this is in this bill. We are talking about amendments to the act, not amendments to the bill in order to do this, because those provisions are not in the present bill. At least, in the other House you cannot amend a bill by providing amendments to the act. You have to amend the bill in a way that amends only the bill itself.

I am prepared to support initiatives to assist members of both Houses in the future, as I believe I have in the past, Mr. Chairman.

One last plea: I would invite, respectfully, of course, honourable senators to adopt the bill that is before you. It is a good bill. It is only meant to correct things that are wrong, even though there are many more things that are wrong, which I am the first to recognize.

**The Chairman:** Thank you for appearing.

Honourable senators, we cannot go *in camera*. I suggest we go clause by clause, in which case it must be public. Is it agreed, honourable senators, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-37?

**Senator Tkachuk:** We should make it clear from our side that we wanted to see further study of this and that it would not be dealt with so quickly. We have a number of people, including Walter Robinson of the Canadian Taxpayers Association, and I am sure there are many other groups who would like to appear before us on this bill, which is important to us. I want to make our objections clear and to state that we are not happy about the fact that we will be doing clause by clause today.

**The Chairman:** I appreciate that.

Is it agreed, honourable senators, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-37? All in favour?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** All against?

**Some Hon. Senators:** Opposed.

**The Chairman:** It carries.

Shall the title stand postponed? All in favour? All against?

**Senator Tkachuk:** We are going to vote on division, so if you want you can dispense and vote the bill in on division.

**Senator Nolin:** I have one remark on clause 1. I think there are some numbers that do not add up. If you want to vote for it, it is up to you. The minister told us that there are 17 members of the House of Commons who will be affected by this administrative glitch. It does not add up. The way it works is that the members of the House of Commons are getting that 50 per cent of pension.

**The Chairman:** Excuse me. I thought he said 102 people.

**Senator Nolin:** Seventeen of the 102 are from the class of 1988, he said. That is 12 years ago. After ten years in the House of Commons, a member of the House of Commons is getting

**Le sénateur Nolin:** Dans la mesure où elle est la même, je suis d'accord.

**Mr. Boudria:** Évidemment, ce n'est pas l'objet du projet de loi. Il faut modifier la loi pour cela, pas le projet de loi, parce que ces dispositions ne figurent pas dans le projet de loi à l'étude. Du moins, dans l'autre endroit, on ne peut pas amender un projet de loi en présentant des modifications à la loi. Seul le projet de loi peut être amendé.

Je suis en faveur d'initiatives qui peuvent aider les membres des deux Chambres à l'avenir, comme je crois l'avoir été par le passé, monsieur le président.

En terminant, je vous inviterais bien humblement, honorables sénateurs, à adopter le projet de loi dont vous êtes saisis. C'est un projet de loi valable. Il vise uniquement à corriger des erreurs, même s'il ne les corrige pas toutes, ce que je suis le premier à admettre.

**Le président:** Merci d'être venu témoigner devant nous.

Honorables sénateurs, je propose que nous étudions le projet de loi article par article, ce que nous devons faire en séance publique. Êtes-vous d'accord pour que le comité étudie le projet de loi C-37 article par article?

**Le sénateur Tkachuk:** Nous devrions indiquer clairement que notre parti veut que cette question fasse l'objet d'une étude plus approfondie, qui ne soit pas faite en toute hâte. Il y a des gens, comme Walter Robinson de l'Association des contribuables canadiens, et d'autres, j'en suis sûr, qui aimeraient venir témoigner devant nous au sujet de ce projet de loi, qui est important pour nous. Je tiens à faire savoir que nous ne sommes pas heureux d'avoir à passer aujourd'hui à l'étude article par article du projet de loi.

**Le président:** Je le sais.

Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour que le comité étudie le projet de loi C-37 article par article? Ceux qui sont pour?

**Des voix:** Pour.

**Le président:** Y en a-t-il qui sont contre?

**Des voix:** Contre.

**Le président:** Le projet de loi est adopté.

Le titre est-il réservé? Qui est pour? Qui est contre?

**Le sénateur Tkachuk:** Comme le vote ne sera pas unanime, vous pouvez très bien déclarer que le projet de loi est adopté avec dissidence.

**Le sénateur Nolin:** J'aimerais faire une remarque au sujet de l'article 1. Je pense que les chiffres qui ne concordent pas. Vous pouvez toujours vous prononcer en faveur si vous le voulez. Le ministre nous a dit qu'il y a 17 députés qui seront touchés par cet ennuï administratif. Les chiffres ne concordent pas. Actuellement, les députés touchent ce 50 p. 100 de pension.

**Le président:** Excusez-moi, je pensais qu'il avait dit 102 députés.

**Le sénateur Nolin:** Dix-sept sur les 102 députés élus en 1988, d'après ce qu'il a dit. Cela fait 12 ans et, après 10 ans à la Chambre des communes, un député touche 50 p. 100 de la

50 per cent of pension. Already, all of those elected in 1988 who are still there will have more than 50 per cent of their pension, so they are not eligible for the so-called severance. Right there, we need more explanation. We need to understand that. We are told that there are 17 members of the House of Commons who will be affected by clause 1. I am just giving you what I know. It is a minus; it is 50 per cent — six months of salary. That is 50 per cent of one year, or the severance, the maximum being \$34,000. Right there we have a problem.

**Senator Kelleher:** Clearly a technical glitch.

**Senator Nolin:** None of the class of 1988 is eligible or being affected by clause 1.

**The Chairman:** I will undertake to get you an answer.

**Senator Nolin:** Before this afternoon.

**Senator Tkachuk:** Because that question came up, maybe we should do clause by clause. Senator Nolin made an important point. I am sure there will be others, so let us do that.

**The Chairman:** Okay. Shall clauses 1 to 8 carry?

**Senator Poulin:** I so move.

**Senator Tkachuk:** On division.

**The Chairman:** Shall the title carry?

**Senator Poulin:** I so move.

**Senator Tkachuk:** On division.

**The Chairman:** Shall the bill carry?

**Senator Poulin:** I so move.

**The Chairman:** Is it agreed that I report this bill to the Senate? I am sorry, I have to repeat that.

Is it agreed that I report this bill to the Senate without amendments?

**Senator Nolin:** On division.

**The Chairman:** You understand, of course, that when it gets reported, someone will move — I guess myself. I do not know — to take it to third reading, at which point they will ask for unanimous consent. You will have to decide what you want to do.

**Senator Oliver:** The independents as well.

**The Chairman:** Everyone in the room.

**Senator Nolin:** Even Marcel.

**The Chairman:** Gentlemen, thank you for your time.

The committee adjourned.

pension. Tous ceux qui ont été élus en 1988 et qui sont toujours députés auront plus de 50 p. 100 de leur pension et ne sont donc pas admissibles à l'indemnité de départ. On doit nous fournir plus d'explications. Il faut comprendre. On nous dit qu'il y a 17 députés qui seront touchés par l'article 1. Je ne fais que répéter ce que j'en sais. C'est moins, c'est 50 p. 100, ou six mois de salaire. C'est la moitié d'une année, ou l'indemnité de départ, le maximum étant de 34 000 \$. C'est un problème qu'il faut éclaircir.

**Le sénateur Kelleher:** Oui, un problème technique.

**Le sénateur Nolin:** Aucun député élu en 1988 est touché par l'article 1.

**Le président:** Je vais obtenir une réponse à votre question.

**Le sénateur Nolin:** Avant cet après-midi.

**Le sénateur Tkachuk:** Comme on a posé une question, nous devrions peut-être étudier le projet de loi article par article. Le sénateur Nolin a fait une remarque importante. Je suis sûr qu'il y en aura d'autres et nous devrions faire cette étude.

**Le président:** D'accord. Les articles 1 à 8 sont-ils adoptés?

**Le sénateur Poulin:** J'en fais la proposition.

**Le sénateur Tkachuk:** Avec dissidence.

**Le président:** Le titre est-il adopté?

**Le sénateur Poulin:** J'en fais la proposition.

**Le sénateur Tkachuk:** Avec dissidence.

**Le président:** Le projet de loi est-il adopté?

**Le sénateur Poulin:** J'en fais la proposition.

**Le président:** Êtes-vous d'accord pour que je fasse rapport du projet de loi au Sénat? Désolé, je reprends.

Êtes-vous d'accord pour que je fasse rapport du projet de loi au Sénat sans amendements?

**Le sénateur Nolin:** Avec dissidence.

**Le président:** Vous savez évidemment que, quand il est fait rapport du projet de loi, quelqu'un doit proposer — j'imagine que c'est moi, mais je n'en suis pas sûr — que le projet de loi passe à l'étape de la troisième lecture, et il faudra qu'il y ait consentement unanime. Vous devrez décider ce que vous voulez faire.

**Le sénateur Oliver:** Les indépendants aussi?

**Le président:** Tout le monde ici présent.

**Le sénateur Nolin:** Même Marcel.

**Le président:** Messieurs, merci de votre présence.

La séance est levée.









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

#### APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Don Boudria, P.C., M.P., Minister of State  
and Leader of the Government in the House of Commons.

L'honorable Don Boudria, c.p., député, ministre d'État et  
leader du gouvernement à la Chambre des Communes

#### WITNESSES—TÉMOINS

##### *From the Privy Council Office:*

Ms Isabelle Mondou, Counsel, Legislation and House  
Planning;  
Mr. Ron Wall, Director, Parliamentary Operations, Legislation  
and House Planning.

##### *From the Treasury Board of Canada:*

Mr. Aaron Allen, Manager, Program Advice and  
Interpretation, Pensions Division.

##### *Du Bureau du Conseil privé:*

Mme Isabelle Mondou, conseillère, Législation et  
planification parlementaire;  
M. Ron Wall, directeur des relations parlementaires,  
Législation et planification parlementaire.

##### *Du Conseil du Trésor du Canada:*

M. Aaron Allen, gestionnaire, Avis et interprétation des  
programmes, Division des pensions.

91  
C11  
B18



Second Session  
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chair:*  
The Honourable E. LEO KOLBER

Wednesday, September 20, 2000  
Thursday, September 21, 2000

### Issue No. 19

#### First and second meetings on:

Bill C-24, An Act to amend the Excise Tax Act, a related Act, the Bankruptcy and Insolvency Act, the Budget Implementation Act, 1997, the Budget Implementation Act, 1998, the Budget Implementation Act, 1999, the Canada Pension Plan, the Companies' Creditors Arrangement Act, the Cultural Property Export and Import Act, the Customs Act, the Customs Tariff, the Employment Insurance Act, the Excise Act, the Income Tax Act, the Tax Court of Canada Act and the Unemployment Insurance Act

#### APPEARING:

The Honourable Roy Cullen, M.P.,  
Parliamentary Secretary of the Minister of Finance

#### INCLUDING:

THE NINTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-24)

WITNESSES:  
(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-sixième législature, 1999-2000

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable E. LEO KOLBER

Le mercredi 20 septembre 2000  
Le jeudi 21 septembre 2000

### Fascicule n° 19

#### Première et deuxième réunions concernant:

Le projet de loi C-24, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et une loi connexe, la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, la Loi d'exécution du budget de 1977, la Loi d'exécution du budget de 1998, la Loi d'exécution du budget de 1999, le Régime de pensions du Canada, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies, la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels, la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes, la Loi sur l'assurance-emploi, la Loi sur l'accise, la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt et la Loi sur l'assurance-chômage

#### COMPARAÎT:

L'honorable Roy Cullen, député,  
secrétaire parlementaire du ministre des Finances

#### Y COMPRIS:

LE NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(le projet de loi C-24)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable E. Leo Kolber, *Chair*

The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

* Boudreau, P.C. (or Hays)	Meighen
Furey	Oliver
Hervieux-Payette, P.C.	Poulin
Kelleher, P.C.	Robichaud, P.C. ( <i>Saint-Louis-de-Kent</i> )
Kroft	Stratton
* Lynch-Staunton (or Kinsella)	Wiebe

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Change in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Roberge is removed, substitution pending (*September 8, 2000*).

The name of the Honourable Senator Angus is added (*September 12, 2000*).

The name of the Honourable Senator Nolin is substituted for that of the Honourable Senator Mieghen (*September 14, 2000*).

The name of the Honourable Senator Fitzpatrick is substituted for that of the Honourable Senator Finnerty (*September 19, 2000*).

The name of the Honourable Senator Angus is substituted for that of the Honourable Senator Stratton (*September 20, 2000*).

The name of the Honourable Senator Finnerty is substituted for that of the Honourable Senator Robichaud (*September 21, 2000*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable E. Leo Kolber

*Vice-président:* L'honorable David Tkachuk

et

Les honorables sénateurs:

* Boudreau, c.p. (ou Hays)	Meighen
Furey	Oliver
Hervieux-Payette, c.p.	Poulin
Kelleher, c.p.	Robichaud, c.p. ( <i>Saint-Louis-de-Kent</i> )
Kroft	Stratton
* Lynch-Staunton (ou Kinsella)	Wiebe

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Roberge est enlevé, remplacement à venir (*le 8 septembre 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Angus est ajouté (*le 12 septembre 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Nolin est substitué à celui de l'honorable sénateur Meighen (*le 14 septembre 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Fitzpatrick est substitué à celui de l'honorable sénateur Finnerty (*le 19 septembre 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Angus est substitué à celui de l'honorable sénateur Stratton (*le 20 septembre 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Finnerty est substitué à celui de l'honorable sénateur Robichaud (*le 21 septembre 2000*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, June 28, 2000:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Kolber, seconded by the Honourable Senator Bacon, for the second reading of Bill C-24. An Act to amend the Excise Tax Act, a related Act, the Bankruptcy and Insolvency Act, the Budget Implementation Act, 1997, the Budget Implementation Act, 1998, the Budget Implementation Act, 1999, the Canada Pension Plan, the Companies' Creditors Arrangement Act, the Cultural Property Export and Import Act, the Customs Act, the Customs Tariff, the Employment Insurance Act, the Excise Act, the Income Tax Act, the Tax Court of Canada Act and the Unemployment Insurance Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Kolber moved, seconded by the Honourable Senator Bacon, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 28 juin 2000:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Kolber, appuyée par l'honorable sénateur Bacon, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-24. Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et une loi connexe, la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, la Loi d'exécution du budget de 1997, la Loi d'exécution du budget de 1998, la Loi d'exécution du budget de 1999, le Régime de pensions du Canada, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies, la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels, la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes, la Loi sur l'assurance-emploi, la Loi sur l'accise, la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt et la Loi sur l'assurance-chômage.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Kolber propose, appuyé par l'honorable sénateur Bacon, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, September 20, 2000

(30)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 3:50 p.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable E. Leo Kolber, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Finnerty, Furey, Hervieux-Payette, P.C., Kolber, Kroft, Meighen, Oliver, Poulin, Stratton, Tkachuk and Wiebe (11).

*Other senator present:* The Honourable Senator Kenny (1).

*In attendance:* Mr. Stephen L. Harris, and from the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Economics Division: Mr. Alexandre Laurin, Research Officer, Mr. Marion Wrobel, Senior Analyst.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

**APPEARING:**

Mr. Roy Cullen, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Finance.

**WITNESSES:**

*From the Department of Finance:*

Ms Marlene Legare, Senior Chief, Sales Tax Division, Tax Policy Branch;

Mr. Brian Willis, Senior Chief, Sales Tax Division, Tax Policy Branch.

*From the Canadian Cancer Society:*

Mr. Ken Kyle, Director of Public Issues;

Mr. Rob Cunningham, Senior Policy Analyst.

*From the Canadian Psychoanalytic Society:*

Dr. Roger A. Dufresne, Chairman, Committee on the GST;

Professor Charles M.T. Hanly, Member, Committee on the GST;

Dr. Arthur S. Leonoff, Member, Committee on the GST.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2000, the committee proceeded to study Bill C-24, Sales Tax and Excise Tax Amendments Act, 1999.

Mr. Cullen made an opening statement and with Ms Legare and Mr. Willis answered questions.

At a later date, officials of the Department of Finance will provide written responses to questions asked by committee members.

Mr. Kyle and Mr. Cunningham made a statement and answered questions.

Mr. Dufresne made a statement and with Mr. Hanly and Mr. Leonoff answered questions.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 20 septembre 2000

(30)

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 15 h 50, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable E. Leo Kolber (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Finnerty, Furey, Hervieux-Payette, c.p., Kolber, Kroft, Meighen, Oliver, Poulin, Stratton, Tkachuk et Wiebe (11).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Kenny (1).

*Également présents:* M. Stephen L. Harris; de la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, Division de l'économie: M. Alexandre Laurin, attaché de recherche, et M. Marion Wrobel, analyste principal.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

**COMPARAÎT:**

M. Roy Cullen, député, secrétaire parlementaire du ministre des Finances.

**TÉMOINS:**

*Du ministère des Finances:*

Mme Marlene Legare, chef principal, Division de la taxe de vente, Direction de la politique de l'impôt;

M. Brian Willis, chef principal, Division de la taxe de vente, Direction de la politique de l'impôt.

*De la Société canadienne du cancer:*

M. Ken Kyle, directeur, Questions d'intérêt public;

M. Rob Cunningham, analyste principal des politiques.

*De la Société canadienne de psychanalyse:*

M. Roger A. Dufresne, président, Comité sur la TPS;

M. Charles M.T. Hanly, membre, Comité sur la TPS;

M. Arthur S. Leonoff, membre, Comité sur la TPS.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2000, le comité examine le projet de loi C-24, Loi de 1999 modifiant les taxes de vente et d'accise.

M. Cullen fait une déclaration et, de concert avec Mme Legare et M. Willis, répond aux questions.

Les fonctionnaires du ministère des Finances fourniront à une date ultérieure des réponses écrites aux questions posées par des membres du comité.

MM. Kyle et Cunningham font une déclaration et répondent aux questions.

M. Dufresne fait une déclaration et, de concert avec MM. Hanly et Leonoff, répond aux questions.

At 5:40 p.m., the committee considered its future business *in camera*.

At 6:10 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

---

OTTAWA, Thursday, September 21, 2000

(31)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:05 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable E. Leo Kolber, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Furey, Hervieux-Payette, P.C., Kolber, Kroft, Oliver, Poulin, Robichaud, P.C. (*Saint-Louis-de-Kean*), Tkachuk and Wiebe (9).

*In attendance:* Mr. Stephen L. Harris, and from the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Economics Division: Mr. Alexandre Laurin, Research Officer and Mr. Marion Wrobel, Senior Analyst.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

**WITNESS:**

*From the Department of Finance:*

Ms Marlene Legare, Senior Chief, Sales Tax Division, Tax Policy Branch.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2000, the committee proceeded to study Bill C-24, Sales Tax and Excise Tax Amendments Act, 1999.

It was agreed — That Bill C-24 be adopted and reported to the Senate without amendments but with observations.

Ms Legare made a statement on the GST/HST treatment of psychoanalytic services and answered questions.

At 11:40 a.m., the committee discussed its future business *in camera*.

It was agreed, — That the Chairman seek the authority from the Senate to permit the committee to undertake a comparative study of the findings of the committee's report entitled, "A Blueprint for Change: Response to the Report of the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector," tabled in the Senate on December 2, 1998 and the subject-matter of Bill C-38, An Act to establish the Financial Consumer Agency of Canada and to amend certain Acts in relation to financial institutions, or any matter relating thereto.

À 17 h 40, le comité examine ses travaux futurs à huis clos.

À 18 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

---

OTTAWA, le jeudi 21 septembre 2000

(31)

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 h 05, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable E. Leo Kolber (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Furey, Hervieux-Payette, c.p., Kolber, Kroft, Oliver, Poulin, Robichaud, c.p. (*Saint-Louis-de-Kent*), Tkachuk et Wiebe (9).

*Également présents:* M. Stephen L. Harris, et du Service de recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, Division de l'économie; M. Alexandre Laurin, attaché de recherche et M. Marion Wrobel, analyste principal.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

**TÉMOIN:**

*Du ministère des Finances:*

Mme Marlene Legare, chef principale, Division de la taxe de vente, Direction de la politique de l'impôt.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2000, le comité examine le projet de loi C-24, Loi de 1999 modifiant les taxes de vente et d'accises.

Il est convenu, — Que le projet de loi C-24 soit adopté et qu'il en soit fait rapport au Sénat sans amendements, mais avec des observations.

Mme Legare fait une déclaration sur l'application de la TPS/TVH aux services psychoanalytiques et répond aux questions.

À 11 h 40, le comité débat de ses travaux futurs à huis clos.

Il est convenu, — Que le président demande l'autorisation au Sénat de permettre au comité d'entreprendre une étude comparative entre les conclusions du rapport du comité intitulé: «Plan directeur de changement: Réponse au rapport du groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadiens», déposé au Sénat le 2 décembre 1998 et le projet de loi C-38, Loi constituant l'Agence de la consommation en matière financière du Canada et modifiant certaines lois relatives aux institutions financières; ou tout autre point connexe.

At 12:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À midi, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTEST:*

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du comité.*

Denis Robert

*Clerk of the Committee*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursday, September 21, 2000

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

**NINTH REPORT**

Your Committee, to which was referred the Bill C-24, An Act to amend the Excise Tax Act, a related Act, the Bankruptcy and Insolvency Act, the Budget Implementation Act, 1997, the Budget Implementation Act, 1998, the Budget Implementation Act, 1999, the Canada Pension Plan, the Companies' Creditors Arrangement Act, the Cultural Property Export and Import Act, the Customs Act, the Customs Tariff, the Employment Insurance Act, the Excise Act, the Income Tax Act, the Tax Court of Canada Act and the Unemployment Insurance Act, has examined the said Bill in obedience to its Order of Reference dated Wednesday, June 28, 2000, and now reports the same without amendment but with the following observations:

The Committee would like to record two particular concerns that have been expressed regarding Bill C-24. The first concerns the timeliness of legislation brought forward before Parliament. This Bill contains a number of "housekeeping" measures that have the undesirable effect of retroactively amending legislation. Improved timeliness in the future would reduce the need for such retroactivity.

The Committee notes that medicine has evolved considerably in the last 30 or 40 years. Many relatively new medical practices are not accounted for by traditional classifications of medical care. The Committee believes that, in light of new medical developments here and in foreign jurisdictions, the government should reconsider the underlying principles that determine what constitute medical care exempted from the GST.

Respectfully submitted,

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 21 septembre 2000

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

**NEUVIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été déférée le Projet de loi C-24. Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et une loi connexe, la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, la Loi d'exécution du budget de 1997, la Loi d'exécution du budget de 1998, la Loi d'exécution du budget de 1999, le Régime de pensions du Canada, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies, la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels, la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes, la Loi sur l'assurance-emploi, la Loi sur l'accise, la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt et la Loi sur l'assurance-chômage, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 28 juin 2000, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement, mais avec les observations suivantes :

Le Comité signale deux points particuliers qui ont été exprimés relativement au projet de loi C-24. Le premier a trait à la présentation en temps opportun des mesures législatives soumises au Parlement. Le présent projet de loi contient diverses mesures d'ordre administratif qui ont pour effet indésirable de modifier rétroactivement des lois. Si les projets de loi étaient présentés plus promptement, la rétroactivité des dispositions serait moins nécessaire.

Le Comité fait remarquer que la médecine a évolué considérablement au cours des 30 à 40 dernières années. Un grand nombre de pratiques médicales relativement nouvelles n'apparaissent pas dans les classifications traditionnelles de soins médicaux. Le Comité est d'avis, à la lumière des progrès de la médecine ici et ailleurs, que le gouvernement devrait réexaminer les principes qui servent à déterminer quel type de soins médicaux sont exemptés de la TPS.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

E. LEO KOLBER

*Chair*

**EVIDENCE**

OTTAWA. Wednesday, September 20, 2000

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-24, to amend the Excise Tax Act, a related Act, the Bankruptcy and Insolvency Act, the Budget Implementation Act, 1997, the Budget Implementation Act, 1998, the Budget Implementation Act, 1999, the Canada Pension Plan, the Companies' Creditors Arrangement Act, the Cultural Property Export and Import Act, the Customs Act, the Customs Tariff, the Employment Insurance Act, the Excise Act, the Income Tax Act, the Tax Court of Canada Act and the Unemployment Insurance Act, met this day at 3:50 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator E. Leo Kolber (Chairman)** in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** We are holding hearings on Bill C-24, which is the Sales Tax and Excise Tax Amendments Act of 1999. Appearing first will be Mr. Roy Cullen, Member of Parliament and Parliamentary Secretary to the Minister of Finance. Attending with Mr. Cullen are several officials from the Department of Finance. Mr. Cullen, welcome. I will give you the floor to make your opening statement. Following that, if there are any questions, we will pose them.

**Mr. Roy Cullen, Parliamentary Secretary to the Minister of Finance:** I thank honourable senators for the opportunity to outline the measures in Bill C-24 and to answer questions.

As honourable senators know, the federal tax system affects virtually all Canadians. It affects not only their standard of living as individuals, but also their ability to compete and grow as a nation in the global community.

[*Translation*]

The government actively tried to ensure that the fiscal regime be fair and that any useless complexity be eliminated. They also want to provide targeted aid to those in need, such as volunteer organizations and the disabled.

[*English*]

At the same time, the government has consistently pursued the objective of sustaining and enhancing the federal tax system in a manner that promotes federal-provincial cooperation and harmonization. These are the goals and objectives underlying the bill before you today. While Bill C-24 is primarily aimed at improving the operation of the goods and services tax, the GST, and the harmonized sales tax, the HST, it also implements other important measures related to specific taxes on certain products.

In particular, Mr. Chairman, the bill contains measures that deal with the taxation of tobacco products. Honourable senators are certainly aware of the government's commitment to reducing smoking rates, particularly among younger Canadians. The government is also committed to providing leadership on tobacco

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le 20 septembre 2000

Le comité sénatorial des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 h 50 pour faire l'étude du projet de loi C-24. Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et une loi connexe, la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, la Loi d'exécution du budget de 1997, la Loi d'exécution du budget de 1998, la Loi d'exécution du budget de 1999, le Régime de pensions du Canada, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies, la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels, la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes, la Loi sur l'assurance-emploi, la Loi sur l'accise, la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt et la Loi sur l'assurance-chômage.

**Le sénateur E. Leo Kolber (président)** occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Nous tenons des audiences sur le projet de loi C-24. Loi de 1999 modifiant les taxes de vente et d'accise. Nous recevons d'abord M. Roy Cullen, député et secrétaire parlementaire du ministre des Finances. M. Cullen est accompagné de plusieurs fonctionnaires du ministère des Finances. Je vous souhaite la bienvenue, monsieur Cullen. Je vous cède la parole pour vous permettre de faire votre déclaration liminaire. Nous vous poserons ensuite des questions, s'il y en a.

**M. Roy Cullen, secrétaire parlementaire du ministre des Finances:** Je remercie les honorables sénateurs, de l'occasion qui m'est donnée de parler des mesures contenues dans le projet de loi C-24 et de répondre à vos questions.

Comme vous le savez, le régime fiscal fédéral touche pratiquement tous les Canadiens. Il touche non seulement leur niveau de vie en tant que particuliers, mais également leur capacité concurrentielle et leurs possibilités d'expansion comme pays au sein de la collectivité mondiale.

[*Français*]

Le gouvernement s'est efforcé activement de faire en sorte que le régime fiscal soit équitable et que tout élément de complexité inutile en soit éliminé. Il veut également procurer une aide ciblée à ceux qui en ont besoin, comme les organismes de bienfaisance et les personnes handicapées.

[*Traduction*]

Parallèlement, le gouvernement a toujours eu comme objectif de soutenir et d'améliorer le régime fiscal fédéral de manière à favoriser l'harmonisation et la collaboration fédérale-provinciale. Il s'agit là des possibilités et des objectifs offerts par le projet de loi dont vous êtes saisis aujourd'hui. Même si le projet de loi C-24 vise surtout à améliorer l'application de la taxe sur les produits et services (TPS) et de la taxe de vente harmonisée (TVH), il met également en oeuvre d'autres mesures importantes liées à des taxes particulières sur certains produits.

En particulier, monsieur le président, le texte renferme des mesures à l'égard de la taxation des produits du tabac. Vous n'ignorez évidemment pas l'engagement du gouvernement à réduire le taux de tabagisme, surtout chez nos jeunes. Le gouvernement s'est aussi engagé à exercer un rôle de chef de file

control, a commitment that is reflected in the national action plan to combat smuggling, which was launched in 1994. The action plan has had a significant impact on contraband, so that, in co-operation with participating provinces, the government was able to increase taxes on tobacco products in 1995, 1996 and 1998. These increases have been monitored closely to ensure that they do not result in renewed smuggling activity.

*[Translation]*

Bill C-24 increases by 60 cents the federal excise tax on each carton of 200 cigarettes to be sold in Ontario, Quebec, Nova Scotia, New Brunswick and Prince Edward Island, the five provinces which are participating in the government plan against contraband. These same provinces will increase provincial taxes on cigarettes at a comparable level.

*[English]*

Excise taxes on tobacco sticks will also be increased in Ontario, Quebec, New Brunswick, and Prince Edward Island, re-establishing a uniform national tax rate in all provinces and territories. Furthermore, this bill makes permanent the current 40 per cent surtax on the profits of tobacco manufacturers.

On a related issue, as outlined in the February 1999 budget, Bill C-24 contains measures to implement a reduction in the annual exemption threshold for the tax on exported tobacco products.

This measure is intended to reduce the supply of Canadian-made tobacco products in export markets that could potentially be available to smugglers.

Honourable senators, the proposals in this bill relate to the taxation of tobacco products and reaffirm the government's commitment to reducing tobacco consumption in Canada. At the same time, the government will continue to be vigilant in combating the level of contraband.

An important component of Bill C-24 reflects the government's responsiveness to the health and social needs of Canadians. For example, the government recognizes that many Canadians are providing care for family members, often an elderly parent or a disabled child. Bill C-24 enhances federal support for Canadians who are striving to meet the growing demands of caring for family members with an infirmity or disability.

The government has introduced numerous measures to assist individuals with disabilities in past budgets. Bill C-24 builds on these actions and the significant level of tax assistance that is already available.

Another health care measure includes the continuation of the GST and HST exemption for speech therapy services.

dans la lutte contre le tabac. Lancé en 1994, le Plan gouvernemental de lutte contre la contrebande en atteste. Le plan d'action a eu des effets importants sur la contrebande, si bien qu'en collaboration avec les provinces participantes, le gouvernement a pu augmenter les taxes sur les produits du tabac en 1995, 1996 et 1998. Chacune de ces augmentations a été étroitement surveillée afin de veiller à ce qu'elles n'entraînent pas la reprise des activités de contrebande.

*[Français]*

Le projet de loi C-24 majore de 60 cents la taxe d'accise fédérale sur chaque cartouche de 200 cigarettes destinée à la vente en Ontario, au Québec, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard, les cinq provinces participant au Plan gouvernemental de lutte contre la contrebande. Ces mêmes provinces hauseront leurs taxes sur les cigarettes d'un montant comparable.

*[Traduction]*

Les taxes d'accise sur les bâtonnets de tabac seront également majorées en Ontario, au Québec, au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard, ce qui rétablira l'uniformité du taux national de la taxe sur les bâtonnets de tabac en vente dans chaque province et territoire. En outre, le projet de loi rend permanente la surtaxe actuelle de 40 p. 100 sur les bénéfices des fabricants de tabac.

À ce propos, tel qu'il est prévu dans le budget de février 1999, le projet de loi C-24 renferme des mesures pour abaisser le seuil de l'exemption annuelle de la taxe sur les produits du tabac exportés.

Cette mesure vise à réduire l'offre de produits canadiens du tabac destinés à l'exportation, mais qui pourraient faire l'objet de contrebande.

Honorables sénateurs, les propositions contenues dans ce projet de loi en ce qui a trait à la taxation des produits du tabac réaffirment l'engagement gouvernemental de réduction de la consommation du tabac au Canada. Parallèlement, le gouvernement demeurera vigilant dans la lutte contre la contrebande.

Un élément important du projet de loi C-24 illustre la réceptivité du gouvernement aux besoins des citoyens en matière de programmes sociaux et de soins de santé. Par exemple, le gouvernement reconnaît qu'un grand nombre de citoyens prodiguent des soins à des membres de leur famille, très souvent un parent aîné ou un enfant handicapé. Le projet de loi C-24 accroît le soutien fédéral aux citoyens aux prises avec les exigences croissantes des soins à prodiguer à un membre de leur famille ayant une infirmité ou un handicap.

En ce qui a trait aux personnes ayant un handicap, le gouvernement a instauré de nombreuses mesures visant à leur venir en aide dans les budgets antérieurs. Le projet de loi C-24 fait fond sur ces mesures et il accroît l'aide fiscale déjà offerte.

Parmi les autres mesures de soins de santé contenues dans ce projet de loi, soulignons que les services d'orthophonie demeurent exonérés de la taxe sur les produits et services et de la taxe de vente harmonisée.

## [Translation]

Furthermore, the bill corrects an unfair situation in ensuring that the sales tax should not be discriminatory toward duly qualified psychologists. And, as I indicated earlier, the government undertook to offer a fairer tax system to Canadians. Bill C-24 upholds this undertaking in more ways than one.

## [English]

In recognizing the important role of charitable organizations in helping Canadians and enriching their communities, Bill C-24 addresses the special circumstances faced by charities which have as their main purpose the provision of care, employment training, or employment placement services for individuals with disabilities. These charities will now be able to compete on an equal footing when selling goods or services to GST-registered businesses. The rules for the streamlined accounting method for charities are also refined.

Mr. Chairman, a number of amendments clarify and refine the application of the sales tax system. For example, the bill clarifies the sales tax treatment of transactions between natural resource producers and exploration companies. I would like to point out that these, and many other amendments, were developed in response to representations from the tax and business communities.

This reflects the government's ongoing commitment to monitoring the operation of the tax system to ensure it is efficient and as simple as it can be, in order that businesses may comply.

## [Translation]

As a result of the collaboration process between the federal government and energy sector companies, this bill simplifies the administration of the GST and the HST in that sector. These changes will ensure that Canadian companies will remain competitive on the international marketplace.

## [English]

As honourable senators know, the federal government is well aware of the importance of the travel and tourism industry to Canada's economy. The GST-HST visitors' rebate program is an important tool in promoting tourism, particularly the accommodation and convention measures. This program is one of the ways in which the government has helped to promote Canada as a tourist destination and to support the tourism industry in creating jobs.

Bill C-24 proposes a number of changes to the visitors' rebate program to further promote Canada as a destination for tourists and a place to hold conventions.

## [Français]

En outre, le projet de loi rectifie une situation inéquitable en faisant en sorte que la taxe de vente ne soit pas discriminatoire à l'égard des psychologues dûment qualifiés. Et puis, comme je l'ai mentionné précédemment, le gouvernement s'est engagé à offrir un régime fiscal plus équitable aux Canadiens et aux Canadiennes. Le projet de loi C-24 fait état de cet engagement à plus d'un égard.

## [Traduction]

Vu l'importance des organismes de bienfaisance au chapitre de l'aide aux Canadiens et de l'épanouissement de leurs collectivités, le projet de loi C-24 tient compte des exigences particulières auxquelles sont confrontés les organismes de bienfaisance qui ont principalement pour objet de prodiguer des soins, de fournir de l'emploi, de dispenser des cours de formation professionnelle ou d'offrir des services de placement professionnel à des personnes handicapées. Ces organismes de bienfaisance pourront désormais être concurrentiels au chapitre de la vente de produits ou de services à des entreprises inscrites sous le régime de la TPS. Les règles de la méthode de comptabilité abrégée pour les organismes de bienfaisance sont également redéfinies.

Monsieur le président, un certain nombre de modifications précisent et perfectionnent l'application du régime de taxe de vente. Par exemple, ce projet de loi précise l'application de la taxe de vente aux transactions entre producteurs de ressources naturelles et sociétés d'exploration. J'aimerais signaler que ces modifications ainsi qu'un grand nombre d'autres modifications ont été mises au point en réponse à des observations présentées par le milieu des affaires et par la collectivité de la fiscalité.

Cette façon de faire témoigne de l'engagement gouvernemental continu de surveillance de l'application du régime fiscal visant à faire en sorte qu'il demeure efficace et qu'il soit facile à observer pour les entreprises.

## [Français]

Par suite du processus de collaboration entre le gouvernement fédéral et des entreprises du secteur de l'énergie, ce projet de loi simplifie l'application de la TPS et de la TVH dans ce secteur. Ces modifications feront en sorte que les entreprises canadiennes demeurent concurrentielles sur le marché international.

## [Traduction]

Comme vous le savez, le gouvernement fédéral est pleinement conscient de l'importance de l'industrie du tourisme et du voyage pour l'économie canadienne. Le Programme des remboursements de la TPS/TVH aux visiteurs est un important outil de promotion du tourisme, surtout en ce qui concerne les mesures relatives à l'hébergement et aux congrès. Ce programme est l'une des façons pour le gouvernement de faire du Canada une destination touristique et d'appuyer le secteur du tourisme au titre de la création d'emplois.

Le projet de loi C-24 propose qu'un certain nombre de changements soient apportés au Programme des remboursements aux visiteurs afin de promouvoir davantage le Canada comme destination touristique et comme lieu de préférence pour tenir un congrès.

## [Translation]

I would like to indicate that the federal government will continue to consult with business in order to improve the sales tax system operator. The government will also continue to improve the administration and the compliance of the sales tax system.

## [English]

Bill C-24 amends several provisions to update them relative to current administrative practices and to achieve greater harmonization of administrative and enforcement provisions in the various tax and duty statutes. Further, the efficiency and effectiveness of the assessment, appeals and collections provisions are improved.

Mr. Chairman, I mentioned earlier that Bill C-24 contains measures relating to other specific levies on certain products. In accordance with the 1997 decision of the World Trade Organization, this bill repeals the provisions relating to the excise tax on split-run editions of periodicals.

With respect to customs tariffs, the bill increases certain duty and tax exemptions for people returning to Canada after a minimum period abroad. These proposals will make it easier for travellers to clear Canadian Customs and is another example of the steps taken by the government to improve service for visitors and Canadians returning to Canada.

## [Translation]

The government remains committed to enhance native self-government and has often reaffirmed its intention to reach tax agreements with those First Nations who want to exercise their own right to taxation.

## [English]

Bill C-24 contains technical amendments that will enhance the harmonization of First Nations' sales taxes with the GST and ensure that the definitions are consistent with those in other federal statutes.

In closing, honourable senators, I should like to point out that the measures in Bill C-24 will refine, streamline, and clarify the application of the tax system. At the same time, the bill responds to social issues that are important to Canadians.

## [Translation]

At this point, my staff and myself are now ready to answer your questions.

## [Français]

J'aimerais souligner que le gouvernement fédéral continuera de consulter le milieu des affaires en vue d'améliorer le fonctionnement du régime de taxe de vente. Le gouvernement continuera également d'améliorer l'administration et l'observation du régime de taxe de vente.

## [Traduction]

Le projet de loi C-24 modifie plusieurs dispositions à ce chapitre afin de les mettre à jour par rapport aux pratiques administratives actuelles et d'harmoniser davantage les dispositions d'administration et d'observation des diverses lois sur les taxes et les droits. En outre, l'efficacité et l'efficience des dispositions relatives à la cotisation, aux appels, et à la perception dans l'ensemble, sont améliorées.

Monsieur le président, j'ai indiqué tout à l'heure que le projet de loi C-24 renfermait des mesures liées à d'autres prélèvements particuliers sur certains produits. Conformément à la décision prise en 1997 par l'Organisation mondiale du commerce, ce projet de loi abroge les dispositions liées à la taxe d'accise sur les périodiques à tirage dédoublé.

En ce qui a trait aux tarifs douaniers, le projet de loi accroît certains droits et exemptions de taxe pour les personnes qui rentrent au Canada après une période minimale à l'étranger. Ces propositions aideront les voyageurs à obtenir plus facilement leur dédouanement aux douanes canadiennes. Il ne s'agit là que d'un autre exemple des mesures adoptées par le gouvernement pour améliorer le service aux visiteurs et aux Canadiens qui rentrent au pays.

## [Français]

Le gouvernement demeure engagé à accroître l'autonomie gouvernementale des Autochtones et il a souvent réaffirmé sa volonté de conclure des accords fiscaux avec les Premières nations qui veulent exercer des pouvoirs fiscaux.

## [Traduction]

Le projet de loi C-24 propose des modifications techniques qui accroîtront l'harmonisation des taxes de vente des Premières nations avec la TPS et qui feront en sorte que les définitions contenues dans ces lois seront conformes à celles des autres lois fédérales.

Pour conclure, j'aimerais souligner que les mesures contenues dans le projet de loi C-24 perfectionnent, simplifient et précisent l'application du régime fiscal. Simultanément, le texte s'attaque à des enjeux sociaux importants pour les Canadiens.

## [Français]

Nous sommes, mes fonctionnaires et moi-même, maintenant prêts à répondre à vos questions.

[English]

**Senator Tkachuk:** There are so many issues, minister, in this bill. Many of these items date back to 1992 and 1997. Was this proposed legislation a priority of the government? Why did it take so long to bring this bill before the House of Commons and the Senate?

**Mr. Cullen:** Mr. Chairman, we had hoped to deal with Bill C-24 in the last session, but we were not able to get it to the Senate because of the huge load of legislation we left you with before we broke for the summer.

Many of the other provisions do relate to initiatives in years past. It is a matter of having the time and the legislative agenda and program of both the House of Commons and the Senate to bring these measures forth.

Perhaps the departmental officials could comment on any other technical reasons for the delays. However, apart from the legislative agenda and the priorities of dealing with a massive amount of legislation, this bill probably just kept falling in the priority list. It is not to say it is not a very important piece of proposed law.

**Ms Marlene Legare, Senior Chief, Sales Tax Division, Tax Policy Branch, Department of Finance:** Honourable senators, I would add that this bill is the product of an ongoing process of refinement. For the most part, the measures deal with refinements to the GST. As the need for amendments is identified, typically, the process would begin with the issuance of proposed measures and a consultation period with industry prior to the development of more detailed draft legislation, which then undergoes a process of further consultation before the final bill.

At any time, any particular measure may be at a different stage in that process. The department makes a judgment call each year as to when to close the door and say that the measures that are in progress will go into a subsequent bill and anything that is ready to be put forward to Parliament should proceed. It is always a balance between the number of bills that we put before the Parliament and the Senate each year and the length and timeliness of the passage of legislation.

There are measures in this bill that relate to the 1998 budget. At the time that those measures were proposed, this technical bill was in progress in the sense that there were many other technical amendments being developed. Some had already been proposed and were in the public domain for consultation purposes.

We had to make a call as to whether the budget measures should go in a separate bill on a different track rather than rolling them into a larger bill that dealt with many issues relating to the tax. The decision at the time was to roll it into the larger bill. At the time we did not anticipate that the process relating to the other technical measures would be as lengthy as it turned out to be.

Hindsight being what it is, we could probably have made a different call on going forward with the measures that were completed at the time.

[Traduction]

**Le sénateur Tkachuk:** Il y a tellement d'éléments dans ce projet de loi, monsieur le ministre. Beaucoup de ces points remontent à 1992 et 1997. Ce projet de loi était-il une priorité pour le gouvernement? Pourquoi cela a-t-il pris autant de temps avant d'en saisir la Chambre des communes et le Sénat?

**M. Cullen:** Monsieur le président, nous espérons examiner le projet de loi C-24 lors de la dernière session, mais nous n'avons pas pu le transmettre au Sénat à cause de la montagne de textes que nous vous avions confiés avant le congé d'été.

Un grand nombre d'autres dispositions sont en effet reliées à des initiatives antérieures. Il s'agissait de trouver le temps et de s'adapter au programme législatif à la fois de la Chambre et du Sénat pour pouvoir présenter ces mesures.

Les fonctionnaires du ministère pourront peut-être vous dire s'il y a d'autres raisons techniques à ces retards. À part le programme législatif et les priorités à établir dans cette montagne de projets de loi, j'imagine que celui-ci n'a cessé de descendre sur la liste de priorités. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il ne s'agit pas d'un texte très important.

**Mme Marlene Legare, chef principale, Division de la taxe de vente, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances:** Honorable sénateurs, j'ajouterais que ce projet de loi est l'aboutissement d'un processus permanent de raffinement. Pour l'essentiel, les mesures viennent préciser l'application de la TPS. Lorsque l'on constate que des modifications sont nécessaires, nous commençons habituellement par annoncer les mesures proposées, après quoi nous consultons les milieux intéressés avant de rédiger un avant-projet plus détaillé, qui lui aussi fait l'objet de consultations avant la rédaction du projet de loi définitif.

Tel ou tel élément peut, à tout moment, être à un stade différent de ce processus. Le ministère décide de son mieux chaque année à quel moment il faut fermer la porte, de sorte que les mesures en préparation feront partie d'un projet de loi futur et que tout ce qui est prêt à aller au Parlement ira de l'avant. Il faut toujours parvenir à un équilibre entre le nombre de projets de loi que nous présentons à la Chambre et au Sénat chaque année et le temps qu'il faut pour adopter la loi.

Certaines mesures de ce projet de loi remontent au budget de 1998. Au moment où elles ont été proposées, le texte était en préparation puisque beaucoup d'autres modifications d'ordre technique étaient en cours d'élaboration. Certaines avaient déjà été proposées et faisaient l'objet de consultation publique.

Il nous a fallu décider ensuite si les mesures budgétaires devaient être incorporées à un projet de loi distinct, qui suivrait sa propre filière, au lieu de les incorporer à une loi fiscale omnibus. On a décidé à ce moment-là de l'incorporer au projet de loi omnibus. À l'époque, nous ne pensions pas que le cheminement des autres mesures techniques serait aussi long.

Avec le recul, je peux dire que nous aurions sans doute pu prendre une autre décision et présenter les mesures qui étaient prêtes à l'époque.

The department is concerned about the timeliness of the bill and when it is brought forward. In light of that, we are generally looking to ensuring that budget measures in particular proceed on a separate track if it looks as though a larger, technical bill will take some time to develop, even if it means a relatively small bill. As I said, in hindsight, perhaps the decision might have been different, and we will certainly attempt in future to ensure more timeliness than we have achieved with this.

**Senator Tkachuk:** It bothers me, because some of the tax laws that are being administered here are four to eight years old. What would the implications be if, for some reason, the bill had been defeated?

**Ms Legare:** As you know, the protocol has been that the Revenue administrators will administer on a provisional basis. You are right that the members of the tax-paying community are proceeding on the expectation that the measures will be enacted. It would be possible to put them into a position where those measures had not been enacted, but clearly that would not be the easiest thing for businesses to deal with. We appreciate the fact that timeliness and providing taxpayers certainty that legislation will be a certain way is an important objective.

**Mr. Cullen:** I would add that I share your concern. When I was first briefed on this bill, I was surprised that the measures went back so far. The minister is equally concerned. We just have to do a better job of bringing the measures forward more quickly. I take your point and will attempt to do that.

**Senator Tkachuk:** Does the visitors' rebate program apply to all purchases made by tourists, or is it just for hotel and convention costs?

**Ms Legare:** The visitors' rebate program applies to all goods that are purchased in Canada for export. I believe within 60 days, by non-resident persons. The amendments to that program in this bill relate specifically to conventions, foreign conventions in particular, as well as to camping fees. There is an extension of the available rebate for short-term accommodation to camp rental fees that were not previously covered by the program.

**Senator Tkachuk:** How much do you rebate a year in the present program?

**Ms Legare:** I do not have that figure with me at the moment, but I can undertake to provide you with it.

**Senator Tkachuk:** I would like to know the figure you rebate, the cost to administer the rebate program, and how many individuals actually apply.

**Mr. Cullen:** We will get that information for you through the Chair.

**Senator Kenny:** Mr. Cullen, my first question is about the surtax that was applied in 1994 at the same time the excise taxes were reduced to deal with smuggling. At the time, the Prime Minister announced that the money generated from the surtax would fund the largest anti-smoking campaign this country had ever seen. It is estimated, and I would be happy if you or the

Le ministère se préoccupe du moment choisi pour présenter des projets de loi. Voilà pourquoi en général, nous essayons habituellement d'engager les mesures fiscales dans une filière distincte s'il semble qu'un texte plus long de nature technique prendra du temps à préparer, même si le texte lui-même est relativement court. Comme je l'ai dit, avec le recul, on aurait peut-être pu procéder autrement, et nous essaierons dorénavant d'agir en temps plus opportun.

**Le sénateur Tkachuk:** Cela m'ennuie, parce que certaines des lois fiscales déjà en application remontent à quatre ou huit ans. Qu'auriez-vous fait si le projet de loi avait été rejeté?

**Mme Legare:** Comme vous le savez, nous avons un protocole avec les administrateurs du Revenu, qui appliquent la loi à titre provisoire. Vous avez raison de dire que les fiscalistes agissent dans l'hypothèse que les mesures seront adoptées. Ils pourraient se retrouver dans une situation où les mesures n'ont pas été adoptées, mais il va sans dire que cela aurait largement compliqué les choses pour les entreprises. Nous admettons le fait que les lois ne doivent pas avoir de retard et que les contribuables ne doivent pas être laissés dans l'incertitude. C'est un objectif important.

**Mr. Cullen:** Je suis du même avis. Quand on m'a donné des renseignements sur ce projet de loi, j'ai été étonné d'apprendre que cela remontait si loin. Le ministre s'en préoccupe tout autant. Il faut que nous fassions mieux et présentions nos mesures plus rapidement. Je comprends ce que vous dites et c'est ce que nous allons essayer de faire.

**Le sénateur Tkachuk:** Est-ce que le programme des remboursements aux visiteurs s'applique à tous les achats faits par les touristes, ou ne vaut-il que pour frais d'hébergement et de congrès?

**Mme Legare:** Le programme s'applique à tous les produits achetés au Canada destinés à l'exportation, dans les 60 jours je crois, par les non-résidents. Les modifications au programme dans le projet de loi portent expressément sur les congrès, les congrès étrangers en particulier, ainsi que sur les droits de camping. Le remboursement existant pour l'hébergement de courte durée est étendu aux droits de location d'un emplacement de camping, qui étaient exclus par le passé.

**Le sénateur Tkachuk:** Combien remboursez-vous par année actuellement?

**Mme Legare:** Je n'ai pas les chiffres sous la main, mais je peux vous les faire parvenir.

**Le sénateur Tkachuk:** J'aimerais connaître le montant que vous remboursez, le coût d'administration du programme et le nombre de demandeurs.

**Mr. Cullen:** Nous vous ferons parvenir ces renseignements par l'intermédiaire du président.

**Le sénateur Kenny:** Monsieur Cullen, ma première question porte sur la surtax imposée en 1994, au moment où les taxes d'accise ont été abaissées pour lutter contre la contrebande. À l'époque, le premier ministre avait annoncé que les produits de la surtax allaient financer la plus grande campagne antitabagisme de l'histoire du pays. On a estimé — et j'aimerais que vous ou les

officials corrected me, that this surtax raises between \$80 million and \$90 million a year; yet we know that Health Canada only has \$20 million in its budget for its tobacco control programs. I would like some explanation of this discrepancy.

**Mr. Cullen:** Perhaps I will begin. Certainly I know of the excellent work of the senator and his interest in this topic. Combating youth smoking is clearly an objective that we all share. As to the programmatic spending in Health, perhaps Mr. Willis has the numbers.

**Mr. Brian Willis, Senior Chief, Sales Tax Division, Tax Policy Branch, Department of Finance:** The number the senator has given, of \$20 million, is the correct number per annum over the next five years.

**Mr. Cullen:** Perhaps it is not sufficient and needs to be enhanced, but as you know, saying that there should be a one-to-one correlation between the surtax and the amount that goes into such program spending comes back to the issue of dedicated taxes. You are familiar with the minister's views on that. We can always spend more in this area, and I am sure the government is predisposed to giving that reconsideration.

**Senator Kenny:** Is my estimate that the government realizes \$80 million to \$90 million a year from this surtax correct?

**Mr. Cullen:** My understanding is the figure is about \$70 million.

**Senator Kenny:** What happens to the other \$50 million, given the Prime Minister's commitment to the tobacco control program?

**Senator Meighen:** It goes into the surprising surplus.

**Senator Kenny:** Perhaps we will let the witness answer the question.

**Senator Tkachuk:** We will give you better answers.

**Mr. Cullen:** I am not sure exactly what the Prime Minister did say, but I know the Minister of Finance, as you know very well, Senator Kenny, is not very favourably disposed toward dedicated taxes. Perhaps Mr. Willis can comment on that specific question.

**Mr. Willis:** Mr. Chairman, the senator is correct. The Prime Minister did indicate in 1994 that the funds raised from the surtax would be allocated to anti-smoking programs. In fact, I believe at that time the estimate was around \$60 million to \$70 million per annum, which would come out to about \$200 million over the three-year period to which that announcement pertained. Those funds were in fact allocated to Health Canada for use in those programs. Over the course of the next two years, the department instituted a number of programs. If my memory serves me correctly, they spent approximately \$110 million to \$120 million on tobacco control programs over about two years.

fonctionnaires me reprennent si je me trompe — que la surtax rapporte entre 80 millions et 90 millions de dollars par année; nous savons pourtant que Santé Canada ne prévoit dans son budget que 20 millions de dollars pour ces programmes de lutte contre le tabac. J'aimerais que vous m'expliquez cet écart.

**M. Cullen:** Permettez-moi de commencer. Je suis au courant de l'intérêt que le sénateur porte à cette question et de l'excellent travail qu'il a accompli. La lutte contre le tabagisme chez les jeunes est un objectif auquel nous souscrivons tous. En ce qui concerne les dépenses de programme au ministère de la Santé, M. Willis a peut-être les chiffres.

**M. Brian Willis, chef principal, Division de la taxe de vente, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances:** Le chiffre de 20 millions de dollars donné par le sénateur correspond bien aux dépenses annuelles échelonnées sur les cinq prochaines années.

**M. Cullen:** Ce n'est peut-être pas suffisant et peut-être faut-il l'augmenter, mais comme vous le savez, affirmer qu'il doit y avoir une correspondance biunivoque entre la surtaxe et les sommes consacrées à un programme soulève la question des taxes réservées. Vous savez ce qu'en pense le ministre. Nous pouvons toujours dépenser plus dans ce domaine, et je suis certain que le gouvernement est disposé à revoir la question.

**Le sénateur Kenny:** Ai-je raison quand je dis que cette surtaxe rapporte au gouvernement entre 80 millions et 90 millions de dollars par an?

**M. Cullen:** Je crois savoir que le chiffre est de 70 millions de dollars.

**Le sénateur Kenny:** Que fait-on des 50 autres millions, vu l'engagement du premier ministre en faveur du programme antitabac?

**Le sénateur Meighen:** Il se retrouve dans l'excédent surprise.

**Le sénateur Kenny:** Laissons le témoin répondre.

**Le sénateur Tkachuk:** Nous vous donnerons de meilleures réponses.

**M. Cullen:** Je ne sais pas exactement ce qu'a dit le premier ministre, mais je sais que le ministre des Finances, comme vous le savez très bien, sénateur Kenny, n'est pas chaud à l'idée des taxes réservées. M. Willis pourra peut-être vous donner plus de précisions.

**M. Willis:** Monsieur le président, le sénateur a raison. Le premier ministre a affirmé en 1994 que les fonds provenant de la surtaxe seraient affectés au programme antitabac. À l'époque, on s'attendait à 60 millions ou 70 millions de dollars par année, ce qui aurait représenté environ 200 millions de dollars pour les trois ans dont il était question dans cette annonce. Ces fonds ont effectivement été attribués à Santé Canada pour ces programmes. Dans les deux années qui ont suivi, le ministère a créé un certain nombre de programmes. Si ma mémoire est bonne, il a consacré entre 110 millions et 120 millions de dollars au programme antitabac sur une période d'environ deux ans.

In the latter stages of that two-year period, we were into program review, and all departments were asked to identify programs where they could reduce expenditures. While I was not party to the particular discussions, I understand that one of the programs identified by the Health department was the tobacco spending program. They made substantial reductions in that program near the end of the second year of the allocation.

Subsequently, the government decided to extend the surtax for an additional three years, but by that time, the link between the funding and the expenditure programs had been broken. It had never been intended from the start to be more than a three-year program. Given the decision in the course of program review that this expenditure program would be reduced — admittedly a difficult decision but one someone had to make in terms of cost reductions — the surtax revenues were then allocated to the CRF to fund all programs.

As Mr. Cullen has indicated, certainly our minister strongly prefers not to have specific earmarking of taxes, in order to allow the expenditure system to operate freely and ministers to identify the priorities on each individual program and allocate funding according to relative priorities of overall programs.

I think that is the context in which, over the last few years, the spending on health and tobacco control programs has grown, but you are correct that it is less than it was in the 1994 period.

**Senator Tkachuk:** May I ask a supplementary? Does the Prime Minister, and the government, apply the same theory of tobacco control and dedicated tax to unemployment insurance? It pays out a lot less than it takes in. Is that a dedicated tax? Does it happen in other areas that a tax is used to supplement government income and not really pay for the programs to which it was dedicated?

**The Chairman:** Excuse me. I am having trouble seeing how this relates to Bill C-24. You are free to ask anything you want, senator, but I am not sure these are the right people to ask.

**Senator Tkachuk:** He raised the issue of the dedicated tax.

**The Chairman:** I do not see how it relates to his question either.

**Senator Kenny:** I did not raise the issue of dedicated tax; the witnesses did.

**Senator Tkachuk:** The Parliamentary Secretary of Finance did.

**Mr. Cullen:** I would argue against your premise that EI premiums are a tax. It is an insurance program, where the revenues go into consolidated revenue and are used to finance government programs. At one time, the EI program was in a deficit situation. The government, and taxpayers generally, financed that deficit, and we are back to the same argument with which we are all quite familiar.

Vers la fin de cette période de deux ans, l'examen des programmes est intervenu, et l'on a demandé à tous les ministères d'indiquer les programmes où l'on pourrait réduire les dépenses. Je n'ai pas pris part à ces discussions, mais je crois savoir que l'un des programmes désignés par le ministère de la Santé était celui du tabac. On a donc réduit substantiellement les crédits affectés à ce programme vers la fin de la deuxième année.

Par la suite, le gouvernement a décidé d'appliquer la surtaxe pendant trois ans de plus, mais déjà à ce moment-là, le lien entre le financement et les programmes de dépenses avait été rompu. Au départ, le programme ne devait pas durer plus de trois ans de toute façon. Étant donné que l'on avait décidé, dans le cadre de la révision des programmes, de réduire ce programme de dépenses — décision difficile, avouons-le, mais qui devait être prise si l'on voulait réduire les coûts — les recettes de cette surtaxe ont alors été versées au Trésor pour le financement de tous les programmes.

M. Cullen l'a dit, chose certaine, notre ministre n'est pas chaud à l'idée des taxes réservées, il préfère laisser le système des dépenses fonctionner librement et permettre aux ministres d'indiquer leurs priorités pour chaque programme puis affecter les crédits selon les priorités relatives de l'ensemble des programmes.

Tel est le contexte de l'évolution des dépenses affectées aux programmes de santé et antitabac ces dernières années, mais vous avez raison de dire que les crédits sont inférieurs à ceux de la période menant à 1994.

**Le sénateur Tkachuk:** Question supplémentaire, si vous me le permettez? Le premier ministre et le gouvernement appliquent-ils à l'assurance-chômage la même théorie qui régit la lutte antitabac et les taxes réservées? Pour l'assurance-emploi, il verse moins d'argent qu'il n'en touche. Est-ce une taxe réservée? Est-ce que cela se passe dans d'autres domaines où une taxe sert à grossir les recettes de l'État sans financer vraiment les programmes auxquels elle était destinée?

**Le président:** Pardon, j'ai du mal à voir le lien avec le projet de loi C-24. Vous pouvez poser toutes les questions que vous voulez, sénateur, mais j'ai l'impression que vous vous trompez d'adresse ici.

**Le sénateur Tkachuk:** C'est lui qui a soulevé la question des taxes réservées?

**Le président:** Je ne vois pas non plus le rapport avec sa question.

**Le sénateur Kenny:** Je n'ai pas soulevé la question des taxes réservées: ce sont les témoins qui en ont parlé.

**Le sénateur Tkachuk:** Le secrétaire parlementaire du ministre des Finances en a parlé.

**Mr. Cullen:** Je ne suis pas d'accord avec vous pour dire que les cotisations à l'assurance-emploi constituent une taxe. C'est un programme d'assurance, dont les recettes sont versées au Trésor et sont utilisées pour financer des programmes gouvernementaux. Il fut un temps où le programme d'assurance-emploi était en déficit. Le gouvernement, et les contribuables en général, ont alors comblé ce déficit, ce qui nous ramène au même argument que nous connaissons tous parfaitement bien.

I would argue against your premise that the EI premium is a tax; I would argue that definitely it is not. It is an insurance premium.

**Senator Kenny:** How do you feel about levies on blank tapes? The amendments to the copyright legislation provided for a levy on blank tapes and all of the funds seem to go to a single source. Does that fit with the concerns you had. Mr. Willis?

**Mr. Willis:** My level of expertise on that legislation is quite limited. It was not Finance legislation, but was brought forward by the Industry minister. My understanding is that there was a decision taken that the amount charged was not a tax, that it was something different.

**Senator Kenny:** Was it referred to as a levy?

**Mr. Willis:** In the minds of most, there is a fine distinction between a tax and a levy. Certainly most Canadians who have called in about that particular levy view it as a tax. Other than mentioning the decision that the charge was not a tax, was not imposed through a ways and means motion, and was not introduced as tax legislation, I have no knowledge or expertise in that area because the decision was taken by another department and another minister.

**Senator Kenny:** Bill C-24 deals with the 3 per cent exemption on tobacco exports. I have corresponded with the department at some length on this. I met with Mr. Drummond when he was still an official in the department. Why are you keeping this exemption at all? Two budgets ago, you reduced it by half a per cent. Now you are proposing to reduce it by another per cent. Why not get rid of it all together?

**Mr. Cullen:** From the discussions I have had on this matter, I know that it may appear somewhat arbitrary. However, a figure is set to allow some legitimate exports that companies would normally make in the course of marketing their products. It is an expedient way of allowing a certain amount to fit within that percentage.

**Mr. Willis:** If I may, I would just clarify one point. This bill reduces the exemption threshold from 3 to 2.5. There is a subsequent proposal in the most recent budget that is not contained in this bill — the bill was already too far advanced at that stage — which proposes to reduce it from 2.5 to 1.5. We are dealing with a proposal in this bill to go from 3 to 2.5, as per the budget of February 1999.

The answer to your question, senator, is that there is a legitimate market for Canadian products outside Canada, particularly in the U.S. There is also a view that if all exports were taxed, if we did not allow any exports from Canada without the \$8 export tax, the companies would likely be forced to start producing those products outside Canada to meet that legitimate demand. They would most likely be reluctant to lose even that

Je ne suis pas d'accord avec vous pour dire que la cotisation à l'assurance-emploi est une taxe; je ferais valoir que ce n'est absolument pas le cas. Il s'agit d'une prime d'assurance.

**Le sénateur Kenny:** Que pensez-vous des prélèvements sur les cassettes vierges? Les modifications à la loi sur le droit d'auteur prévoient l'imposition d'un prélèvement sur les cassettes vierges, et tous les fonds semblent affecter à une seule source. Est-ce que cela rejoint les préoccupations que vous exprimez, monsieur Willis?

**M. Willis:** Ma connaissance de cette loi est fort limitée. Cette loi n'émanait pas du ministère des Finances mais bien du ministre de l'Industrie. Je crois savoir qu'on a décidé que cette prime n'était pas une taxe, que c'était autre chose.

**Le sénateur Kenny:** A-t-on dit que c'était un prélèvement?

**M. Willis:** Dans l'esprit de la plupart des gens, la distinction entre une taxe et un prélèvement est mince. Mais chose certaine, la plupart des Canadiens qui nous ont téléphoné au sujet de ce prélèvement le considèrent comme une taxe. Je sais qu'on a décidé que ces frais n'étaient pas une taxe, qu'ils n'étaient pas imposés par une motion de voies et moyens, et qu'ils n'avaient pas été présentés comme une mesure fiscale, mais à part cela, je ne connais rien à ce domaine étant donné que la décision a été prise par un autre ministère et un autre ministre.

**Le sénateur Kenny:** Le projet de loi C-24 traite de l'exemption de 3 p. 100 sur les exportations de tabac. J'ai échangé une longue correspondance avec le ministère à ce sujet. J'ai rencontré M. Drummond à l'époque où il était encore à l'emploi du ministère. Voulez-vous bien me dire pourquoi vous conservez cette exemption? Il y a deux budgets de cela, vous l'avez réduite de 0.05 p. 100. Vous proposez maintenant de la réduire de 1 p. 100 de plus. Pourquoi ne pas l'abolir tout simplement?

**M. Cullen:** D'après les discussions que j'ai eues à ce sujet, je sais que cela peut sembler quelque peu arbitraire. Cependant, on établit un montant afin d'autoriser certaines exportations légitimes dans le cadre des activités normales de commercialisation de toute entreprise. On autorise ainsi plus aisément un certain montant qui correspond à ce pourcentage.

**M. Willis:** Une précision, si vous me le permettez. Ce projet de loi réduit le seuil de l'exemption de 3 à 2.5 p. 100. Le tout dernier budget faisait état d'une proposition supplémentaire qui ne se retrouve pas dans ce projet de loi-ci — le projet de loi était déjà à une étape trop avancée — qui propose de la réduire de 2.5 à 1.5. Dans ce projet de loi, on propose de la réduire de 3 à 2.5, comme le voulait le budget de février 1999.

Je vous répondrai, sénateur, qu'il existe des débouchés légitimes pour les produits canadiens à l'extérieur du Canada, particulièrement aux États-Unis. Certains croient aussi que, si toutes les exportations étaient taxées, si nous n'autorisions aucune exportation du Canada sans la taxe à l'exportation de 8 \$, ces entreprises seraient vraisemblablement obligées de fabriquer ces produits à l'extérieur du Canada afin de combler cette demande

small market, since it has the potential to encourage Canadians to start smoking other brands.

We have an export tax in place which is designed to try to limit the quantities of tobacco products that are available outside of Canada to the contraband market, while not being so severe that it restricts the manufacturers' ability to meet the legitimate demand for their products.

**Senator Kenny:** Given that police organizations tell us that 85 to 95 per cent of the products smuggled back into Canada were originally manufactured here, why not tax the outgoing product at the full rate? Then if the manufacturer can demonstrate he has paid the tax in some other jurisdiction, you can give him a refund. That way, you would take away the economic incentive for the smuggler.

**Mr. Willis:** If I may, there are two points on this. The 85 to 95 per cent is a little out of date at this point. The most recent information we have from various sources, including both internal analysis and the enforcement agencies, is that the level of contraband returning to Canada has fallen to a low level.

The national action plan of 1994 has progressively reduced the quantities. With the reductions in the export tax that were proposed in the 1999 and 2000 budgets, the quantities of Canadian-made cigarettes being exported from Canada are very low.

At this point, the best information we have is that the contraband market is at a low level, and the percentage of Canadian product versus non-Canadian product is going down from the numbers that the senator just quoted. It is impossible to obtain a precise number, but the view is that the figure is no longer 85 or 90 per cent.

Excuse me, senator, what was your second question?

**Senator Kenny:** My second point was that if you export the product fully taxed, and a legitimate sale is made somewhere else, presumably there is a receipt, cancelled cheque, or something to that effect. Then you can refund the amount. The objective would be to take the economic incentive away from the smugglers.

**Mr. Cullen:** In principle, that is being pursued quite actively. In addition, as Mr. Willis points out — and he will expand on it — it is already partially reflected in the current legislation.

**Mr. Willis:** The export taxes imposed under the Excise Tax Act do contain provisions exactly as you have described, senator. When a manufacturer exceeds the export threshold, then he has to pay the tax, demonstrate that tax has been paid in a foreign jurisdiction, and receive a refund.

That particular structure was not put in place right from the first export because of the cash-flow impacts of a very substantial tax, and the difficulty that exporters frequently have in getting appropriate documentation on the entry of products into foreign economies.

légitime. Très vraisemblablement, elles refuseraient de perdre même ce petit marché, étant donné qu'il peut encourager les Canadiens à fumer d'autres marques.

Nous avons en place une taxe à l'exportation qui vise à limiter les quantités de produits du tabac que l'on trouve hors du Canada et qui atteint le marché de la contrebande, mais cette mesure n'est pas sévère au point de limiter la capacité des fabricants de satisfaire à la demande légitime qui existe pour leurs produits.

**Le sénateur Kenny:** Étant donné que les services de police nous ont dit qu'entre 85 et 95 p. 100 des produits réintroduits en contrebande au Canada avaient été fabriqués ici à l'origine, pourquoi ne pas taxer le produit exporté au maximum? Et alors, si le fabricant peut prouver qu'il a payé la taxe dans une autre province ou un autre pays, vous pouvez la lui rembourser. Ainsi, le contrebandier perdría son incitatif économique.

**M. Willis:** Si vous me le permettez, il y a deux choses ici. Ce chiffre se situant entre 85 et 95 p. 100 est quelque peu dépassé maintenant. D'après les informations les plus récentes dont nous disposons de diverses sources, dont l'analyse interne et les renseignements des services policiers, la contrebande des produits qui rentrent au Canada est au plus bas.

Le plan d'action national de 1994 a permis de réduire progressivement ces quantités. Avec les réductions de la taxe à l'exportation que nous avons proposées dans les budgets de 1999 et de 2000, les quantités de cigarettes fabriquées au Canada qui étaient exportées du Canada sont minimales.

À l'heure actuelle, d'après les renseignements les plus pointus que nous avons, le marché de la contrebande se porte fort mal, et le pourcentage de produits canadiens par rapport aux produits non canadiens est inférieur aux données que le sénateur vient de citer. Il est impossible d'obtenir un chiffre précis, mais l'on pense que ce chiffre n'est plus 85 ou 90 p. 100.

Pardon, sénateur, voudriez-vous répéter votre deuxième question?

**Le sénateur Kenny:** Je disais que si l'on exporte un produit taxé au maximum, et que la vente légitime se fait ailleurs, on peut présumer qu'il existe un reçu, un chèque annulé ou quelque chose de ce genre. On peut alors rembourser le montant. L'objectif ici consiste à retirer aux contrebandiers l'incitatif économique.

**M. Cullen:** En principe, c'est justement ce que nous cherchons à faire. En outre, comme l'a dit M. Willis — et il vous donnera plus de détails à ce sujet — on en a déjà une manifestation dans la législation actuelle.

**M. Willis:** Les taxes à l'exportation perçues en vertu de la Loi sur la taxe d'accise comportent les dispositions telles que vous avez décrites, sénateur. Lorsqu'un fabricant dépasse le seuil d'exportation, il est alors obligé de payer la taxe, de prouver qu'elle a été acquittée dans un pays étranger, après quoi il reçoit un remboursement.

Un tel mécanisme n'a pas été mis en oeuvre à compter du premier produit exporté en raison des répercussions qu'une taxe très lourde aurait sur les liquidités, et la difficulté qu'ont souvent les exportateurs à obtenir les documents appropriés nécessaires à l'entrée de leurs produits dans des pays étrangers.

The CCRA has told us for a number of years that for heavily taxed products such as beer, spirits and tobacco, they do require proof of export before providing exemption from domestic taxes on exported products. However, there are continual difficulties, either with the documentation not being available, and hence with their assessments against Canadian manufacturers even in respect of legitimate exports, or the manufacturer, because of the amount of money involved, is forced to come up with documentation that really has been put together after the fact.

One of the things needed to make the proposal work is to have in place a more formal structure with foreign governments for the necessary documentation, so that there would be a mechanism to verify that products actually were exported to a foreign economy. That is difficult to do, but as Mr. Cullen indicated, we are reviewing the options.

The minister has already proposed some tightening of the export tax, and he has certainly asked us to look at any other options that might achieve the kinds of objectives that you have proposed.

**Senator Stratton:** The EI surplus that we speak about as not being a tax produces somewhere around \$34 billion, I believe. Would Mr. Cullen mind checking with the Minister of Finance? I believe that when the government reduces EI premiums, he calls it a tax reduction. I think you need to do some checking there.

**Senator Tkachuk:** It is a tax cut in all his budget documents.

**Senator Stratton:** When we have items in this bill that date back as far as 1992, do you take definitive steps to expedite them? If so, could you expand on what those are? Surely today, with business moving so quickly in the field, the government would not move so slowly.

**Mr. Cullen:** I certainly hear what the senator is saying. It is being reviewed with the department right now, with the intention of trying to expedite budget measures on a separate track so we can bring them forward on a more timely basis. I will certainly take that message back to the minister.

**Senator Stratton:** What will it be reduced from? Seven years to two? We have something that has been hanging around since 1992 or 1995, or whatever the year was. Do you have a specific time-frame objective in mind?

**Ms Legare:** Senator, it is very difficult to say in the abstract how much time there must be between when a measure is proposed and when it is brought before Parliament by way of legislation. This is primarily because the tax measures that we deal with, being highly technical pieces of legislation, necessitate a good deal of consultation, not only from a policy standpoint to ensure that we are covering the aspects of the issue that are intended to be covered, but also from the need to consult on exact

Cela fait quelques années que l'Agence des douanes et du revenu du Canada nous dit que dans le cas de produits lourdement taxés comme la bière, les spiritueux et le tabac, elle exige une preuve d'exportation avant d'accorder une exemption de la taxe intérieure imposée sur les produits exportés. Toutefois, on se heurte constamment à des difficultés, soit parce que les documents ne sont pas disponibles, et donc avec les avis de cotisation que l'Agence établit à l'intention des fabricants canadiens, même dans le cas d'exportations très légitimes, soit parce que le fabricant en raison des importantes sommes en cause n'obtient les documents qu'à posteriori.

Si l'on veut qu'une telle proposition soit efficace, il faut mettre en place une structure plus organique avec les gouvernements étrangers pour qu'ils nous fournissent les documents nécessaires et ainsi il existerait un mécanisme permettant de vérifier l'exportation effective de produits vers un produit étranger. C'est une tâche difficile, mais comme le disait M. Cullen, nous sommes en train d'étudier les choix qui s'offrent à nous.

Le ministre a déjà proposé un certain resserrement de la taxe à l'exportation, et il nous a bel et bien demandé d'encourager toutes autres options susceptibles d'atteindre les objectifs que vous avez proposés.

**Le sénateur Stratton:** L'excédent de la caisse d'assurance-emploi, dont on dit qu'il ne s'agit pas d'une taxe, rapporte tout de même 34 milliards de dollars, à ma connaissance. Est-ce que M. Cullen pourrait vérifier auprès du ministre des Finances? Je crois en effet savoir que lorsque le gouvernement réduit les cotisations d'assurance-emploi, il parle alors d'une réduction d'impôt. Je pense qu'il y aurait lieu de vérifier cela.

**Le sénateur Tkachuk:** Il est question d'une réduction d'impôt dans tous les documents budgétaires.

**Le sénateur Stratton:** Compte tenu du fait que le projet de loi comporte des dispositions qui remontent à 1992, est-ce que vous prenez des mesures pour accélérer les choses? Si tel est le cas, pouvez-vous nous préciser lesquelles? Étant donné la rapidité avec laquelle tout évolue aujourd'hui, il me semble que le gouvernement pourrait être un peu moins lent.

**M. Cullen:** Je comprends certainement les préoccupations du sénateur. La question fait présentement l'objet d'un réexamen au ministère, où on s'efforce de traiter séparément et plus rapidement les mesures budgétaires afin qu'elles puissent être mises en œuvre dans des délais plus rapides. Quoi qu'il en soit, je communiquerai certainement votre message au ministre.

**Le sénateur Stratton:** De combien de temps réduira-t-on le délai? De sept à deux ans? Nous étudions des mesures qui remontent à 1992 ou 1995. Envisagez-vous un échéancier précis?

**Mme Legare:** Sénateur, il est très difficile de dire dans l'absolu combien de temps devrait s'écouler entre le moment où l'on propose une mesure et celui où le Parlement en est saisie sous forme d'un projet de loi. Cela tient surtout au fait que les mesures fiscales que nous étudions, et qui sont des projets de loi très complexes, exigent des consultations très vastes. Cela s'impose pour que nous soyons tout à fait sûrs de traiter les points qu'on nous a demandé d'aborder et d'avoir adopté le libellé approprié,

wording when developing it to the stage of detailed legislation. How long any given measure will take depends on its complexity.

Having said that, I think that the main problem that has resulted in an especially long delay in this case is a timing decision. Once a particular set of measures has gone through that process and is ready to be put forward, should it then be put into a smaller bill, meaning Parliament would deal with more bills in a particular session, or should it be held aside to be included in a larger bill? We are developing a technical tax bill on an ongoing basis. Until now, the choice has probably been more in favour of combining measures so as to put forward fewer bills. I think the lesson that we learned from this experience is that it may be preferable to change the balance somewhat. That may mean putting forward smaller bills which would contain measures that would be enacted on a more timely basis. As I said, it is a trade-off between how many bills enter onto the agenda, and their size and timeliness. I think that certainly for budget measures, we are moving in the direction of smaller bills and ensuring more timely enactment.

**Mr. Cullen:** I take the point, senator, and we will be discussing it with the minister and department and seeing where we go from here.

**Senator Stratton:** It seems rather amazing that it takes that long to do something, especially now when we have that much pressure to move more quickly.

I would like to talk about the GST on fuel. As you are well aware, this has become a hot topic of debate with the rising prices of gasoline, natural gas, and heating oil. Can you give us an estimate of the increased government revenues as a result of the escalating fuel prices?

This issue is really "hot." I think Canadians should know what the increased revenues are to the government for gasoline, heating fuel, and natural gas. We should know those items, and Canadians should know them as well, because they are struggling to meet their bills. If you talk to farmers, you will hear that their farm fuel prices have sky-rocketed out of sight, and they are right in the middle of harvesting. The government is doing nothing. Could you please give me those numbers? If you do not have them today, I would be delighted to have them shortly — but not a month from now, please.

**The Chairman:** I would make a suggestion. I understand the importance of the question. I do not belittle it. I am wondering if these are the right people to ask to get you that information.

**Mr. Cullen:** I have that information, but I am not sure that it is relevant to this bill.

au moment de la rédaction détaillée du projet de loi. La durée de ce travail dépend donc de la complexité de la loi proposée.

Cela étant dit, en l'occurrence, la longueur du délai résulte d'une décision sur le moment choisi. Une fois qu'une série de mesures est passée par la filière législative et est prête à être soumise au Parlement, faudrait-il qu'elle figure dans un plus petit projet de loi, auquel cas, la Chambre des communes serait saisie d'un plus grand nombre de projets par session, ou faudrait-il qu'elle soit mise de côté pour être incorporée à un projet de loi plus vaste? Nous élaborons des projets de loi fiscaux à caractère technique de façon permanente. Cependant, jusqu'à maintenant, on a probablement préféré grouper diverses mesures dans un même projet de loi afin de limiter le nombre de projets. L'expérience nous a peut-être appris qu'il est maintenant temps d'altérer quelque peu notre façon de faire. Cela veut dire qu'il faudrait présenter des projets de loi plus modestes et plus nombreux, ce qui permettrait la mise en oeuvre de leurs dispositions en temps plus opportun. Je le répète, il s'agit de choisir entre un grand nombre de projets de loi dont les dispositions peuvent entrer en vigueur plus rapidement et un nombre plus limité de projets de loi plus vastes. Pour ce qui est de mesures budgétaires, je crois qu'on s'oriente actuellement vers un plus grand nombre de petits projets de loi, qu'on pourra mettre en oeuvre dans des délais plus brefs.

**M. Cullen:** Je retiens votre observation, sénateur, et nous en discuterons avec le ministre et le ministère pour voir ce que nous pouvons faire.

**Le sénateur Stratton:** Je trouve assez étonnant qu'il faille tant de temps pour faire quelque chose, surtout à l'heure actuelle où il est si urgent d'agir plus rapidement.

J'aimerais parler de la TPS sur le carburant. Comme vous le savez fort bien, c'est un sujet qui fait rage depuis l'augmentation des prix de l'essence, du gaz naturel et du mazout. Pouvez-vous nous donner une idée des recettes supplémentaires que le gouvernement a empêchées par suite de l'escalade des prix du carburant?

C'est une question brûlante. À mon avis, il faut que les Canadiens sachent à combien s'élèvent les recettes supplémentaires que retire le gouvernement des taxes sur l'essence, le mazout et le gaz naturel. Nous devons savoir ces choses, et les Canadiens aussi, parce qu'ils ont du mal à boucler leur budget. Parlez aux fermiers, ils vont vous dire que le prix du carburant agricole a augmenté de manière vertigineuse, en pleine récolte justement. Et le gouvernement ne bronche pas. Pouvez-vous me donner ces chiffres? Si vous ne les avez pas aujourd'hui, j'attendrais volontiers un peu — mais pas un mois, s'il vous plaît.

**Le président:** Je vais faire une suggestion. Je comprends l'importance de la question, je ne la minimise nullement. Je me demande seulement si ce sont les personnes les mieux placées pour vous obtenir ces données.

**Mr. Cullen:** J'ai ces données, mais je ne crois pas qu'elles concernent ce projet de loi.

**Senator Stratton:** I understand. I think it is moot to the bill. You are talking about the GST and harmonization. If I do not raise this issue with you today, then I am derelict in my duty. I must ask the question. Why would I not? I have you here.

**Mr. Cullen:** Mr. Chairman, this has become very topical as of late, and of course the increased cost of energy and fuel is a serious matter for all Canadians. For example, some truckers are getting very anxious about diesel. In fact our diesel fuel excise tax is about 4 cents a litre. The provincial taxes on diesel range from 9 cents to 16.5 cents. Ontario is about 14.3 cents. When we talk about the GST on diesel, I would point out that most truckers, for example, benefit from the input tax credits.

We are really talking here about a phenomenon. Oil prices are really driving the dilemma. Fuel taxes in Canada are a much lower burden than in Europe. The price of gasoline at the pump in Canada is of course much lower than it is in Europe. It has become quite comparable with many of the U.S. states.

We have here a very serious situation. The Minister of Finance has made it quite clear that if the provinces are prepared to participate in a coordinated effort, he is prepared to discuss it with them. In order to produce any significant relief, the provinces would need to work in concert with the federal government. The excise taxes on gasoline at the provincial level range from 9 cents to 16.5 cents, while at the federal level it is 10 cents.

Of course there is GST on gasoline, but this government is not really intending to benefit from the rising price at the pumps. In fact the excise taxes, as you probably well know, are on a per-litre basis. The only one that varies with the price, of course, is the GST. There are some additional revenues, fairly minor, that the government realizes on a per-litre basis because of the escalating price of petroleum products over the last months.

The government is looking closely at this issue. Some provinces have indicated that they would be prepared to work in concert with the federal government, and some have indicated they would not. Considering that the excise tax is a federal tax, it would have to be done on a national basis. For it to have any meaningful impact, the provinces would need to participate. The problem is that if you do anything, it has to be significant. You want to ensure it is passed on to consumers. How do you ensure that if you simply reduce the excise tax? What kind of meaningful system could you put in place to ensure that that relief is passed on to consumers?

We are sympathetic and are looking at it. The minister has indicated to the provinces that he is prepared to do something in co-operation with them.

**Senator Stratton:** As a closing comment, this is another example of something that should be dealt with quickly, but I can see it dragging out. This hurts the farmers very much now.

**Le sénateur Stratton:** Je comprends. Il est vrai que cela n'a rien à voir avec le projet de loi. Mais vous parlez de la TPS et de l'harmonisation. Si je ne vous pose pas cette question aujourd'hui, je manque à mon devoir. Je dois poser cette question. Et pourquoi pas? Vous êtes ici.

**M. Cullen:** Monsieur le président, il est vrai que c'est devenu un sujet brûlant dernièrement, et bien sûr, l'augmentation du coût de l'énergie et du carburant préoccupe tous les Canadiens. Par exemple, certains camionneurs ont de vives inquiétudes au sujet du gazole. Mais notre taxe d'accise sur le gazole n'est environ que de 4 cents le litre. Les taxes provinciales sur ce carburant pour moteurs diesel s'échelonnent entre 9 cents et 16.5 cents. En Ontario, elle est à peu près de 14.3 cents. Si on parle de la TPS sur le gazole, je rappelle que la plupart des camionneurs, par exemple, profitent du crédit de taxe sur les intrants.

Il s'agit vraiment ici d'un phénomène. Les prix du pétrole sont à l'origine de ce problème. Les taxes sur le carburant au Canada sont beaucoup moins élevées qu'en Europe. Le prix de l'essence à la pompe au Canada est bien sûr de loin inférieur à celui de l'Europe. Et il se compare aujourd'hui à celui de nombreux États américains.

La situation est très grave ici. Le ministre des Finances a bien dit que si les provinces sont disposées à prendre part à un effort coordonné, il est prêt à en discuter avec elles. Si on veut réduire ces prix de manière significative, les provinces doivent collaborer avec le gouvernement fédéral. Les taxes d'accise sur l'essence au niveau provincial s'échelonnent entre 9 cents et 16.5 cents, alors qu'au niveau fédéral, elles sont de 10 cents.

Bien sûr, il y a la TPS sur l'essence, mais notre gouvernement n'a pas vraiment l'intention de profiter de l'augmentation du prix à la pompe. En fait, les taxes d'accise, comme vous le savez probablement, sont calculées au litre. La seule qui varie selon le prix, bien sûr, c'est la TPS. Le gouvernement touche quelques recettes supplémentaires, assez négligeables, au litre, étant donné l'escalade des prix des produits pétroliers ces derniers mois.

Le gouvernement examine la question de près. Certaines provinces ont dit qu'elles seraient disposées à collaborer avec le gouvernement fédéral, et d'autres pas. Étant donné que la taxe d'accise est une taxe fédérale, il faut agir à l'échelle nationale. Pour que de telles mesures aient un résultat concret, les provinces doivent être de la partie. Le problème, c'est que si l'on agit, il faut frapper fort. Il faut s'assurer que le consommateur profite de telles mesures. Comment en être sûr si l'on réduit simplement la taxe d'accise? Quel sorte de système efficace pourrait-on mettre en place pour être sûr que le consommateur en profitera?

Nous compatissons, et nous examinons la situation. Le ministre a fait savoir aux provinces qu'il était disposé à agir de concert avec elles.

**Le sénateur Stratton:** Pour terminer, je dirai que c'est là un autre cas où il faut agir rapidement, mais je vois que cela traîne. Les agriculteurs en souffrent beaucoup à l'heure actuelle.

[Translation]

**Senator Hervieux-Payette:** I have just one question, but a technical one. If I look at the text of Bill C-24, in the margin beside certain clauses, you find the dates 1990, 1991, 1994, 1995, 1996, 1997 and 1998. All that is missing is 1999. And I must say that there are a large number of subclauses with the sections 1990 date.

Does this mean that the clean up you have done applied to the period 1990 to 2000 and that we will no longer be presented with another bill which contains some 100 to 150 clauses and refers to the same years? Has everything been covered or is this just a part that remains in abeyance and hasn't been dealt with over the past 10 years of budgets? Is this simply a piece of the pie or the whole pie?

**Mr. Cullen:** Senator Hervieux-Payette, the notes in the margins indicate the last time changes were made to that particular clause of the bill. It doesn't explain recent measures or this year's measures.

[English]

We have talked about the some of the measures going back a few years, but not back to 1990. That relates only to the last time that particular clause was changed or amended, as I understand it.

[Translation]

**Senator Hervieux-Payette:** Have you dealt with all of the backlog or is this just part of it? Will we get another bill within the next six months? That is my question.

[English]

**Mr. Cullen:** There are other bills in the pipeline. I can assure of you that. As Ms Legare indicated —

[Translation]

We always hold consultations with all the Canadians and stakeholders. There are always changes made to bills. Another bill will be introduced us the House of Commons today. This one contains technical amendments to excise taxes and other measures. There are always bills which are at different stages of the process in the House of Commons and the Senate.

[English]

Perhaps Ms Legare has some knowledge of other things in process.

**Ms Legare:** As Mr. Cullen indicated, it is —

[Translation]

**Senator Hervieux-Payette:** Do you speak French?

**Ms Legare:** When dealing with technical matters, I prefer to speak English.

[Français]

**Le sénateur Hervieux-Payette:** J'ai une seule question, mais technique, à vous poser. Si je regarde le texte du projet de loi C-24, on retrouve dans la marge, près de certains articles, les dates des années 1990, 1991, 1994, 1995, 1996, 1997 et 1998. Il ne manque que 1999. Je dois dire que l'on retrouve énormément de paragraphes précédés de l'année 1990.

Cela veut-il dire que vous avez fait le ménage depuis 1990 jusqu'à l'an 2000 et que nous n'avons pas un autre projet de loi comprenant entre 100 et 150 articles et concernant les mêmes années? Est-ce qu'on a tout couvert ou bien est-ce seulement une partie qui reste en suspens et qui n'a pas été traitée depuis les budgets des 10 dernières années? Est-ce simplement une partie de la tarte ou bien est-ce toute la tarte?

**M. Cullen:** Sénateur Hervieux-Payette, les notes dans les marges indiquent la dernière fois que des changements ont été apportés à cet article du projet de loi. Cela n'explique pas des mesures récentes ou de cette année.

[Traduction]

Nous avons parlé de certaines de ces mesures qui remontent à quelques années mais pas jusqu'en 1990. Il ne s'agit ici que de la dernière fois où cette disposition a été changée ou modifiée, si je comprends bien.

[Français]

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Avez-vous traité de tous les arrérages des redressements ou est-ce seulement une partie des arrérages? Un autre projet de loi nous parviendra-t-il dans six mois? C'est cela ma question.

[Traduction]

**M. Cullen:** Il y a d'autres projets de loi qui s'en viennent. Je peux vous l'assurer. Comme Mme Legare l'a dit... .

[Français]

On a toujours des consultations avec tous les Canadiens et Canadiennes et les personnes impliquées. Il y a toujours des changements aux projets de loi. Un autre projet de loi sera présenté à la Chambre des communes aujourd'hui. Celui-ci contient des amendements techniques aux taxes d'accise et autres. Il y a toujours des projets de loi qui en sont à des étapes différentes à la Chambre des communes et au Sénat.

[Traduction]

Mme Legare est peut-être au courant des autres mesures qui sont en marche.

**Mme Legare:** Comme M. Cullen l'a dit, c'est... .

[Français]

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Est-ce que vous parlez français?

**Ms Légaré:** Quand cela a trait au domaine technique, je préfère parler en anglais.

## [English]

As Mr. Cullen indicated, monitoring the operation of the tax system is always ongoing. I will give you an example. Very frequently, when the Canada Customs and Revenue Agency is in the midst of an audit, an issue will arise that has not been brought to our attention previously. Sometimes there is a question of interpretation of the legislation, for example, and it becomes clear for the first time that there is a possible alternative interpretation. That is one example of where we might want to amend the legislation retroactively to make the effect clear. In most cases, those retroactive amendments are made to clarify the law in the interests of all concerned, both administrators and taxpayers. That is one reason. Something could be discovered today that relates to legislation that was initially implemented in 1991, and we would make the amendment retroactive so there would be no uncertainty as to how the provision applied throughout that period.

Another example where it might be necessary to amend legislation retroactively is if a recent court decision were to shed doubt on the interpretation of a provision. Again, in the interests of providing taxpayers certainty and so forth, we would amend retroactively. As I said, that is an ongoing process.

**Senator Hervieux-Payette:** Retroactive legislation is frightening.

I have one last comment and question. This summer, I was in charge of a non-profit corporation. Including both GST and TPS, the governments owed us half a million dollars. We had to borrow the money at prime rate plus 1. We survived and will not go bankrupt, but I am thinking of small businesses. How long does it take to get the money? In this case, it was Quebec, but we signed the agreement. You should supervise how it is being implemented. We have reimbursements owing from February.

I am also wondering if there is a double standard. Do you pay fair market interest when money is owing, or is it just a small amount that does not cover the expenses being incurred by the organization?

**Mr. Cullen:** As you know, administration of the Income Tax Act, and all tax acts, falls within the purview of the Revenue Agency. We certainly will pass that message on. You are concerned with the timeliness of the refunds and the interest rate that applies.

**Senator Hervieux-Payette:** Yes. This is a very delicate question for smaller businesses because as it has a direct impact on their cash flow. The mandate of our committee is to ensure that legislation does not in fact discriminate and create unnecessary burdens on small businesses. It is nice to talk about loans, but the fact that we needed a bank loan because the government does not reimburse in a timely fashion creates a problem.

**Mr. Willis:** If I may, I will attempt to respond. This act contemplates charging interest where there is a late payment, and a penalty, if there is a late payment, and there is wrongdoing.

## [Traduction]

Comme M. Cullen l'a dit, on observe en permanence la façon dont fonctionne le régime fiscal. Je vais vous donner un exemple. Très souvent, lorsque l'Agence des douanes et du revenu du Canada procède à une vérification, un problème apparaît qui ne nous avait pas été signalé auparavant. Il s'agit parfois d'une question d'interprétation de la loi, par exemple, et l'on se rend compte pour la première fois qu'il y a une autre interprétation possible. Voilà un cas où l'on pourrait vouloir parfois modifier la loi rétroactivement afin de la clarifier. Dans la plupart des cas, ces modifications rétroactives visent à clarifier la loi dans l'intérêt de toutes les parties, autant les administrateurs que les contribuables. C'est là une des raisons. On peut aussi découvrir aujourd'hui des choses qui ont trait à la loi qui a été adoptée à l'origine en 1991, et nous allons déclarer la modification rétroactive pour qu'il ne subsiste plus d'incertitude relativement à l'application de cette disposition pendant cette période.

Il y a un autre cas où il est peut-être nécessaire de modifier la loi rétroactivement, par exemple, si un jugement récent vient jeter un doute sur l'interprétation d'une disposition. Encore là, pour procurer plus de certitude aux contribuables et aux autres intéressés, nous modifions la loi rétroactivement. Comme je l'ai dit, c'est un processus permanent.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Les lois rétroactives me font peur.

J'ai une dernière observation et une question. L'été dernier, j'étais responsable d'une société sans but lucratif. En faisant le total des TPS fédérale et québécoise, les gouvernements nous devaient un demi-million de dollars. Il nous a fallu emprunter cet argent au taux préférentiel plus 1 p. 100. Nous avons survécu et nous n'avons pas déclaré faillite, mais je songe ici aux petites entreprises. Combien de temps faut-il pour obtenir ce remboursement? Dans ce cas-ci, il s'agissait du Québec, mais nous avons signé l'accord. Vous devriez contrôler sa mise en oeuvre. On nous doit des remboursements d'impôt depuis février.

Je me demande aussi s'il n'y a pas deux poids et deux mesures. Est-ce que vous versez des intérêts équitables lorsque vous devez de l'argent, ou s'agit-il simplement d'un petit montant qui ne couvre pas les dépenses que doit engager l'organisme visé?

**Mr. Cullen:** Comme vous le savez, l'application de la Loi de l'impôt sur le revenu et de toutes les autres lois fiscales, relève de l'Agence du revenu. Nous allons certainement lui communiquer votre préoccupation. Vous voulez savoir le temps qu'il faut pour toucher un remboursement d'impôt et le taux d'intérêt applicable.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Oui. C'est une question très délicate pour les petites entreprises étant donné que cela a un effet direct sur leurs liquidités. Notre comité a pour mandat de s'assurer que la loi n'exerce aucun effet discriminatoire et ne crée pas de fardeaux inutiles pour les petites entreprises. C'est bien joli de parler de prêts, mais le fait qu'il nous a fallu contracter un prêt bancaire parce que le gouvernement ne rembourse pas à temps crée tout un problème.

**Mr. Willis:** Je vais essayer de répondre, si vous me le permettez. Ce projet de loi-ci permet de prélever un intérêt si le paiement est fait en retard, ainsi qu'une pénalité, s'il y a retard ou faute.

However, it also contemplates paying interest when a refund is owing. The provisions vary. They are not all identical, but the concept behind many of them is that once taxpayers have indicated to the government, through the Canada Customs and Revenue Agency, that they are entitled to reimbursement of a particular amount or refund of an overpayment, then if the government cannot pay that amount within a particular time period, interest at the same rate as charged — basically the Treasury Bill rate, but it varies with the act — and is credited to the taxpayer from the time at which that amount should have been paid.

Your point is well taken. It is not universal. There are different rules in different acts. Work is currently being done to try to harmonize those various provisions, but the basic principle is that if a taxpayer is late, there will be an interest amount and a penalty for the wrongdoing, for not filing on time and not paying on time. If a taxpayer is entitled to recover an amount, then the concept is that taxpayer should be held whole in respect of the interest costs and the value of the money he or she has not received. The Revenue Agency is allowed a certain amount of time to administer these programs, because clearly they cannot turn a cheque around overnight. Does that respond to your question?

**Senator Hervieux-Payette:** I am still concerned that if we reimburse at the interest rate that the government usually pays on its bills, prime plus 1, there is still a discrepancy and small companies are still penalized. I know this issue has been raised by international businesses, and it is important that fair-play policy see that they are fully reimbursed for what they have had to pay, because they do not necessarily receive the same rate on loans as the Government of Canada.

**Mr. Cullen:** Yes, in other words, the amount of interest on a refund does not really approximate the cost of capital. It is certainly a point we can pass on to the Revenue Agency and the minister responsible.

**Senator Wiebe:** I wish to follow up on the questions about the GST on gas and diesel fuel. This is certainly quite a concern, coming into the winter, with natural gas, heating fuel and oil. I was shocked when I turned on the news and learned that the oil companies in Quebec will be raising the price of fuel by 6 cents a litre effective today. Had the government acted quickly and taken the GST completely off gasoline, the consumer in Quebec would still be paying 2 cents a litre more today than he was before — 7 per cent on 80 cents a gallon is 5.6 cents a litre. If you knock that off, and the oil companies come along and hit you with a 6-cent increase, where is the saving to the taxpayer?

I hope that looking at some other program to cushion the effects of what the oil companies are doing to the consumers of this country is a step in a better direction than trying to play around with a 7 per cent sales tax.

Cependant, le texte de loi prévoit aussi le versement d'intérêts si l'on doit un remboursement. Les dispositions varient. Elles ne sont pas toutes identiques, mais le principe qui inspire bon nombre d'entre elles est tel qu'une fois que le contribuable a fait savoir au gouvernement, par l'entremise de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, qu'il a droit au remboursement d'un montant particulier ou au remboursement d'un trop-payé, alors si le gouvernement ne peut pas verser ce montant dans un délai prescrit, le contribuable a droit à des intérêts au même taux que celui qui est prescrit — c'est essentiellement le taux des obligations du Trésor, mais cela varie selon les dispositions de la loi, et ce montant est porté au crédit du contribuable à compter du moment où on le lui doit.

Nous prenons bonne note de votre observation. Ce n'est pas universel. Les règles sont différentes, les lois aussi. On s'emploie en ce moment à harmoniser ces diverses dispositions, mais le principe fondamental est tel que si le contribuable a du retard, il doit payer des intérêts sur le montant ainsi qu'une pénalité s'il y a faute, s'il n'a pas remis sa déclaration ou payé à temps. Si le contribuable a droit à un remboursement, le principe est tel qu'il a droit aux intérêts ainsi qu'au montant d'argent qu'il n'a pas reçu. L'Agence du revenu a un certain temps pour administrer ces programmes parce que, de toute évidence, elle ne peut pas vous adresser un chèque du jour au lendemain. Est-ce que cela répond à votre question?

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Ce qui me préoccupe encore, c'est que si nous remboursons au taux d'intérêt que le gouvernement paie habituellement sur les obligations, soit le taux préférentiel plus 1 p. 100, il subsiste un écart et les petites entreprises demeurent pénalisées. Je sais que ce problème a été soulevé par les entreprises internationales, et il est important d'avoir une politique équitable qui veille à ce qu'on leur rembourse intégralement ce qu'elles ont dû payer parce qu'elles ne jouissent pas nécessairement du même taux sur les prêts que le gouvernement du Canada.

**M. Cullen:** Oui, autrement dit, le montant de l'intérêt sur un remboursement n'est pas vraiment identique au coût d'un prêt. Chose certaine, c'est une observation que nous pourrons transmettre à l'Agence du revenu et au ministre compétent.

**Le sénateur Wiebe:** J'aimerais revenir à la question de la TPS sur l'essence et le gazole. C'est sûrement très préoccupant, avec l'hiver qui s'en vient et la consommation de gaz naturel, de mazout et de pétrole. J'ai été choqué lorsque j'ai appris aux nouvelles que les pétrolières au Québec vont augmenter le prix du carburant de 6 cents, le litre à compter d'aujourd'hui. Si le gouvernement avait agi rapidement et supprimé la TPS sur l'essence, le consommateur du Québec paierait encore 2 cents, le litre de plus aujourd'hui qu'avant — 7 p. 100 de 80 cents, le gallon, cela fait, 5 cents, le litre. Si vous supprimez cela, et que les pétrolières vous imposent ensuite une augmentation de 6 cents, le contribuable n'économise pas un sou, non?

Je pense qu'un programme quelconque qui aurait pour effet d'atténuer le mal que les pétrolières font aux consommateurs de notre pays vaudrait mieux que tout ce tripotage autour d'une taxe de vente de 7 p. 100.

**Mr. Cullen:** This is a serious and important issue. One needs to recognize that if the oil companies or producing nations realize that if they jack up the prices or play around with supply, and the consuming nations simply absorb those price increases through their tax systems, that may not be the ultimate outcome we would like to achieve.

We are looking at this issue very carefully — the minister and the department — and there are different instruments for trying to provide some relief to Canadians. For example, if there were a measure taken today with respect to the excise tax, what do we do in the winter when, if there is a supply problem or supply constraints on heating oil and prices go up, low and middle income Canadians are suddenly in a very difficult spot? Any measure that we might have taken on the excise tax is long forgotten, or the oil companies have simply absorbed that. We have scarce resources. While we are blessed with some good services these days, nonetheless these resources must be managed in the best interests of all taxpayers, keeping in mind what is fair and equitable.

It would also be useful if the provinces could be encouraged to play a more meaningful role, because provincial excise taxes are typically higher than the federal taxes. We are working on that continuously. Hopefully, we will come up with a response that is in the best interests of all Canadians.

**Senator Stratton:** We estimate you will obtain increased GST revenue from these increased costs for fuel of \$100 million for natural gas for households — not for apartments, because that gets refunded to the owners — \$25 million to \$50 million for heating oil, and \$200 million for automobiles and trucks; in other words, the sale of gasoline. Those are our numbers. I need to know if those are anywhere near the ballpark. That is a significant sum of money. I am concerned about the delay on this, with farmers having such a tough time.

On the other hand, if you have this tax windfall — and I continue to hear that the government is cutting taxes, yet we see in this bill areas where they are actually increasing taxes and revenues to the government — why not cut taxes on books? Cut the GST on books and educational materials. How much would it cost to do that?

**Mr. Cullen:** The increased revenues that the government is experiencing now are as a result of the pace of the economy. The economy is growing at an incredible pace, as it is worldwide. In Canada we are receiving our share, or better. Many jurisdictions have had challenges in terms of forecasting surpluses. You say that revenues are a result of increased taxes; with respect, senator, it is exactly the opposite.

**M. Cullen:** C'est une question sérieuse et importante. Il faut le reconnaître, si les pétrolières ou les pays producteurs de pétrole se rendent compte que s'ils augmentent leurs prix ou manipulent les approvisionnements, et que les pays consommateurs absorbent simplement ces augmentations au moyen de leur régime fiscal, cela ne nous apportera peut-être pas en fin de compte la solution escomptée.

Nous étudions la situation très attentivement — je parle du ministre et du ministère — et nous disposons de divers mécanismes qui peuvent venir en aide aux Canadiens. Par exemple, si l'on prenait une mesure aujourd'hui relativement à la taxe d'accise, qu'allons-nous faire l'hiver, si l'on a des difficultés d'approvisionnement ou si l'on doit limiter la consommation de mazout parce que les prix ont augmenté, alors que les Canadiens à revenu faible et moyen se retrouvent tout à coup dans une situation très difficile? On aura alors oublié depuis longtemps toute mesure que nous aurions prise relativement à la taxe d'accise, ou alors les pétrolières auront simplement absorbé cette réduction. Nos ressources sont limitées. Même si nous avons la chance de compter sur de bons services aujourd'hui, il n'en reste pas moins qu'il faut gérer ces ressources dans l'intérêt supérieur de tous les contribuables, tout en gardant à l'esprit ce qui est juste et équitable.

Il serait également utile que l'on encourage les provinces à jouer un rôle plus important étant donné que les taxes d'accise provinciales sont normalement plus élevées que les taxes fédérales. Nous nous y employons constamment. Nous espérons trouver une solution qui répondra à l'intérêt supérieur de tous les Canadiens.

**Le sénateur Stratton:** Nous estimons que vous allez toucher des recettes supplémentaires de la TPS grâce à l'augmentation des coûts du carburant, soit 100 millions de dollars pour le gaz naturel utilisé pour chauffer les maisons — et non les appartements, parce que cela est remboursé aux propriétaires — entre 25 et 50 millions de dollars pour le mazout, et 200 millions de dollars pour les automobiles et les camions: autrement dit, pour la vente d'essence. Ce sont nos chiffres. Il faut que je sache si ces chiffres correspondent à la réalité. C'est beaucoup d'argent. Je m'inquiète du temps que cela prend, sachant que les cultivateurs éprouvent tant de difficultés.

Par contre, si vos recettes fiscales sont si élevées — et j'entends dire de tous côtés que le gouvernement baisse les taxes, pourtant, il y a des secteurs dans ce projet de loi-ci où l'on augmente en fait les taxes et les recettes du gouvernement — alors pourquoi ne pas supprimer les taxes sur les livres? Abolissez la TPS sur les livres et le matériel didactique. Combien cela coûterait-il si on le faisait?

**M. Cullen:** Si le gouvernement touche des recettes fiscales supplémentaires maintenant, c'est parce que l'économie tourne bien. La croissance économique est incroyable, partout ailleurs dans le monde aussi. Au Canada, nous touchons notre part et même davantage. De nombreux pays ont eu du mal à prédir des excédents budgétaires. Vous dites que ces recettes résultent de l'augmentation des taxes; sauf tout le respect que je vous dois, sénateur, c'est exactement le contraire.

Many of the measures introduced in the 2000 budget became effective in July. Those who take the first quarter surpluses and extrapolate them for the entire year have perhaps not fully contemplated those measures, nor the uncertain world in which we live.

We could do a range of things as a government. I suppose. You spoke about the farmers. One point we should keep in mind is that a farmer, like a trucker, can apply for the input tax credit. To the extent that farmers use diesel, our federal excise tax on diesel is the lowest in the developed world, at 4 cents a litre. I cannot say that for the provinces.

Revenue from GST on books is quite large, in the order of \$300 million. We can get the precise figures. Increased GST revenue as a result of increased gas prices going back a year — I have not got it broken down that way, but the number I have, in total, is close to that. However, it relates to about 1.3 cents a litre. Prices these days are moving around about 5 cents in the course of a week. Not to say it is not significant, because it is, but certainly it is not this government's intent to profit from the increased price of petroleum products. If we can respond in a meaningful way to Canadians, the minister will review it.

Your numbers are roughly in the ballpark.

**Senator Stratton:** When our party was in government, we estimated revenue from GST at around \$19 billion in a good economy. The estimates for GST are now at \$23 billion, \$4 billion above our estimate. Surely to goodness you could find \$300 million for books out of that \$4 billion. I know you have pressures, but you promised that you would cut the GST on books. Live up to your promise. Thank you.

**Mr. Cullen:** You are right, senator. There is a queue lined up for GST relief. If you look at books, periodicals, et cetera, there is a cascade of things.

Our government has taken the position that we are playing hardball on GST relief. Books is an area where we are sympathetic, but it sets in motion a precedent that becomes difficult to manage properly and that starts to significantly erode the government's revenue base.

**Senator Kenny:** Mr. Cullen, some people on the committee are interested in tax cuts and others are interested in tax increases. My question is, why has there been no increase on roll-your-own tobacco products since 1996, when Quebec managed to introduce an increase on roll-your-own tobacco in 1999? Why is there a differential between the tax treatment of roll-your-own tobacco sticks and cigarettes? Why not give them all the same treatment?

**Mr. Willis:** My recollection is that Quebec had a very low tax rate on roll-your-own. I believe one of the reasons why Quebec increased its roll-your-own more recently is because, historically, it was very low. It has moved up somewhat, but it is still very

Bon nombre des mesures que nous avons proposées dans le budget de 2000 ont pris effet en juillet. Ceux qui prennent l'excédent du premier trimestre et l'extrapolent sur toute l'année n'ont peut-être pleinement saisi ces mesures, et ils ne tiennent pas compte non plus du monde incertain dans lequel nous vivons.

J'imagine que notre gouvernement pourrait faire diverses choses. Vous avez parlé des cultivateurs. Il faut garder à l'esprit qu'un cultivateur, tout comme un camionneur, peut demander le crédit de taxe sur les intrants. Les cultivateurs consomment du gazole, mais la taxe d'accise fédérale sur le gazole est la plus basse dans le monde développé, soit 4 cents le litre. Je ne peux pas en dire autant pour les provinces.

Les recettes de la TPS sur papier sont considérables, elles sont de l'ordre de 300 millions de dollars. Nous pouvons obtenir des chiffres précis. Les recettes supplémentaires de la TPS qui résultent de l'augmentation des prix de l'essence depuis un an — je ne l'ai pas ventilé de cette façon, mais le chiffre que j'ai, au total, se rapproche du vôtre. Cependant, on parle de 1,3 cent, le litre. Les prix aujourd'hui fluctuent de 5 cents dans la même semaine. Ce qui n'est pas négligeable, parce que c'est beaucoup, mais chose certaine, notre gouvernement n'a pas l'intention de profiter de l'augmentation des prix des produits pétroliers. Si nous pouvons trouver une bonne solution pour les Canadiens, le ministre va en tenir compte.

Vos chiffres sont à peu près exacts.

**Le sénateur Stratton:** Lorsque notre parti était au pouvoir, nous estimions que les recettes de la TPS seraient d'environ 19 milliards de dollars dans un bon contexte économique. On estime que les recettes de la TPS se situent maintenant à 23 milliards de dollars, soit 4 milliards de plus que notre estimation. Ne venez pas me dire que vous ne pourrez pas trouver 300 millions de dollars pour les livres dans ces 4 milliards de dollars. Je sais que vous subissez des pressions, mais vous avez promis d'abolir la TPS sur les livres. Alors tenez votre promesse. Merci.

**M. Cullen:** Vous avez raison, monsieur le sénateur. Tout le monde et son frère veut être exemptés de la TPS. Prenez les livres, les périodiques, etc., tout le monde la réclame.

Notre gouvernement a décidé d'être ferme pour ce qui est de l'exemption de la TPS. Le domaine du livre a toute notre sympathie, mais ce serait créer un précédent qui serait difficile à gérer et qui risquerait d'entamer sérieusement l'assiette fiscale du gouvernement.

**Le sénateur Kenny:** Monsieur Cullen, il y a des membres du comité qui s'intéressent à des réductions d'impôts et d'autres à des augmentations. Pourquoi n'a-t-on pas augmenté les produits du tabac que l'on roule soi-même depuis 1996, alors qu'on l'a fait au Québec en 1999? Pourquoi y a-t-il une différence entre le traitement fiscal des cigarettes qu'on roule soi-même et des cigarettes toutes faites? Pourquoi ne pas tout imposer de la même façon?

**Mr. Willis:** Je crois qu'au Québec le taux d'imposition était très faible sur les produits qu'on roule soi-même. S'il a été augmenté plus récemment c'est parce qu'il était jusque-là très bas. Il a un peu augmenté mais il est toujours beaucoup plus bas que dans

much lower than every other province. The most recent number I have for Quebec is \$4.30 per 200 grams, versus British Columbia at \$22 for 200 grams. That is an enormous range. Federally, our total excise tax and duty on roll-your-own is in the range of \$5.80. Even at this point, we are higher than the Quebec levy, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I can testify that 56 years ago, I lived with a very parsimonious grandfather who rolled his own and it was very inexpensive.

**Senator Kenny:** That is not out of my time, I hope.

**Senator Tkachuk:** You only had one question.

**Senator Kenny:** The second part of the question is, why is there a different tax treatment?

**Mr. Willis:** In fairness to the senator, I have not yet responded to the second half of the question. Historically, there has been a different tax treatment of both roll-your-own and a newer product that came on the market in the late 1980s, which was tobacco sticks. For those not familiar with that product, it looks very much like a cigarette, but it has a porous paper and cannot be smoked without putting it into a filter tube so that the air draws through the end rather than around it.

The government has changed the differential tax rates between cigarettes and tobacco sticks over a period of years. There were very substantial increases through the latter part of the 1980s. The reductions in 1994 altered the track that we were on in terms of the relative rates. The focus in 1994 was on the contraband problem and regaining control of the situation that existed at that time.

Since that time, there have been increases in the rates on tobacco sticks and fine cut products. We are now back to a national rate on those products with the changes in this bill to tobacco stick rates.

The differentials still exist for several reasons. They have provided, or appear to have provided, an outlet for people who might otherwise have turned to contraband. They might also provide an early indication of rising pressures on the tax system in terms of the prices and tax rates on cigarettes. To date, we have been using those as an early warning signal of when we might have to take other action to avoid losing control of the situation.

Going forward, there is much sympathy for the point of view you are expressing, senator, on why should we continue to maintain these, and should the gap be narrowed or eliminated. Some provinces have already eliminated it; others have considered it. Still others have decided that they do not wish to eliminate it for a variety of policy reasons.

We are looking at that too as we move forward on tobacco tax changes.

toute autre province. Le chiffre le plus récent que j'ai pour le Québec est 4.30 \$ pour 200 grammes, alors qu'en Colombie-Britannique c'est 22 \$ pour 200 grammes. La différence est énorme. Pour le fédéral, le total de la taxe d'accise et des droits sur les produits qu'on roule soi-même se situe aux alentours de 5.80 \$. Même là, c'est plus que le droit qu'impose le Québec, monsieur le président.

**Le président:** Je puis témoigner qu'il y a 56 ans, je vivais avec un grand-père très parcimonieux qui roulait ses propres cigarettes et que cela ne coûtait pas cher du tout.

**Le sénateur Kenny:** J'espère que cette intervention ne sera pas comptée sur mon temps.

**Le sénateur Tkachuk:** Vous n'avez posé qu'une question.

**Le sénateur Kenny:** Pourquoi n'impose-t-on pas tous les produits au même taux?

**M. Willis:** Je reconnais que je n'ai pas répondu à la deuxième partie de la question. Il y a toujours eu une différence dans le traitement fiscal des cigarettes que l'on roule soi-même et d'un nouveau produit qui est arrivé sur le marché à la fin des années 80, à savoir les bâtonnets de tabac. Pour ceux qui ne connaissent pas ce produit, cela ressemble beaucoup à une cigarette mais le papier est poreux et on ne peut le fumer sans le mettre dans un tube filtre si bien que l'air tire par l'extrémité plutôt qu'autour.

Le gouvernement a changé les taux d'imposition différenciels entre les cigarettes et les bâtonnets de tabac sur plusieurs années. Il y a eu de fortes augmentations à la fin des années 80. Les réductions en 1994 ont inversé cette tendance puisque l'on a mis l'accent sur le problème de la contrebande et que l'on essayait de regagner le contrôle de la situation.

Depuis lors, on a augmenté le taux d'imposition sur les bâtonnets de tabac et le tabac haché fin. Nous sommes revenus à un taux national sur ces produits avec les changements prévus dans ce projet de loi en ce qui concerne les bâtonnets de tabac.

Les écarts existent toujours pour plusieurs raisons. Cela a offert, ou semblé offrir, une possibilité pour les gens qui auraient pu autrement s'intéresser à la contrebande. Cela peut aussi donner une indication des nouvelles pressions que l'on exerce sur le régime fiscal quant aux prix des cigarettes et aux taxes. Jusqu'ici, nous utilisons cela comme système de préalerte au cas où nous soyons à nouveau obligés de prendre des mesures pour éviter de perdre le contrôle de la situation.

Pour l'avenir, on est assez d'accord avec vous, sénateur, lorsque vous demandez pourquoi il faut maintenir ces taxes et s'il ne faudrait pas même diminuer, sinon éliminer, l'écart entre les deux produits. Certaines provinces l'ont déjà éliminé; d'autres y ont réfléchi. D'autres encore ont décidé qu'elles ne voulaient pas l'éliminer pour tout un éventail de raisons.

Nous examinons aussi la question quand nous réfléchissons aux modifications à apporter au régime fiscal concernant les produits du tabac.

**Senator Tkachuk:** How much money does the federal government take in on tobacco taxes? What did they take in last fiscal year?

**Mr. Willis:** It was slightly over \$2.2 billion in excise taxes and duties.

**Senator Tkachuk:** The federal government, not the provinces.

**Mr. Willis:** That is correct. I will get you the precise figures.

**Senator Tkachuk:** That is close enough. I would like the precise numbers, but since the chairman has mentioned getting out of here quickly, I am pushing on because I have more than one question.

**Mr. Willis:** Roughly \$2.23 billion is as close as I can get.

**Senator Tkachuk:** What did the federal government take in the year before, and the year before that?

**Mr. Willis:** In 1998-99, it was \$2.23 billion. These are the numbers from the public accounts. In 1997-98, it was \$2.48 billion, again from the public accounts. I regret that I do not have the number for 1996-97, but it would have been in the range of about \$2 billion to slightly under \$2 billion. That would have been excise taxes and excise duties.

**Senator Kenny:** Does that include GST?

**Mr. Willis:** GST is extra, as the senator indicated.

**Senator Tkachuk:** I agree with Senator Kenny's proposal that the government should be spending money on making it socially unacceptable for young people to smoke rather than simply increasing taxes, because it seems to me that you are making more money every year, and you are increasing your taxes, when you should be making less money because fewer people would be smoking.

Theoretically, that is why you do this, is it not? Theoretically, the reason you have these taxes on cigarettes is so that people will not smoke. However, you are taking in more money every year. So is the object of the game to increase revenue by not spending that \$80 million — which I think it is, because I am cynical that way. My guess is that you are making more money every year, so it cannot possibly be cutting down the number of cigarettes being consumed.

**Mr. Willis:** Mr. Chairman, it is true that revenues have been rising in the last few years as we have been increasing taxes. That is partly because we have been bringing contraband under control, and partly because we have been raising the rates.

There are impacts on consumption. Consumption continues to decline, but the decline has not been as great as the increase in tax rates.

Going back a few years, to 1991-92, total federal revenues from the excise duty and excise taxes on tobacco were almost \$3.5 billion — \$3.45 billion. Thus present revenues are down significantly from what they were in the early 1990s. They

**Le sénateur Tkachuk:** Quelles sont les recettes du gouvernement fédéral en taxes sur le tabac? Qu'est-ce que ça a rapporté dans le dernier exercice?

**M. Willis:** Un peu plus de 2.2 milliards de dollars en taxes d'accise et en frais de douane.

**Le sénateur Tkachuk:** Pour le gouvernement fédéral, sans compter les provinces.

**M. Willis:** C'est exact. Je vous donnerai les chiffres précis.

**Le sénateur Tkachuk:** C'est suffisant. J'aimerais évidemment avoir les chiffres exacts, mais puisque le président a dit qu'il voulait qu'on en finisse rapidement, je vais accélérer parce que j'ai d'autres questions à vous poser.

**M. Willis:** Environ 2.23 milliards de dollars, c'est ce que j'ai de plus précis.

**Le sénateur Tkachuk:** Qu'est-ce qu'a récolté le gouvernement fédéral l'année précédente et l'année avant?

**M. Willis:** En 1998-1999, c'était 2.23 milliards de dollars. Ce sont les chiffres tirés des comptes publics. En 1997-1998, 2.48 milliards de dollars, encore tirés des comptes publics. Je regrette de ne pas avoir les chiffres pour 1996-1997, mais c'était environ 2 milliards de dollars ou presque. Cela comprend les taxes d'accise et les droits d'accise.

**Le sénateur Kenny:** Est-ce que cela inclut la TPS?

**M. Willis:** La TPS s'ajoute, comme l'a signalé le sénateur.

**Le sénateur Tkachuk:** Je conviens avec le sénateur Kenny que le gouvernement devrait dépenser de l'argent pour rendre socialement inacceptable que les jeunes fument au lieu de se contenter d'augmenter les impôts parce qu'il me semble que vous gagnez plus d'argent chaque année et que vous augmentez vos taxes alors que vous devriez récolter moins d'argent parce que moins de gens fumeront.

Théoriquement, c'est la raison pour laquelle vous faites cela, n'est-ce pas? Théoriquement, si vous imposez ces taxes sur les cigarettes c'est pour que les gens ne fument pas. Toutefois, vous récoltez plus d'argent chaque année. S'agit-il donc pour vous d'augmenter vos recettes en ne dépensant pas ces 80 millions de dollars — et je suppose que c'est là la raison parce que je suis peut-être un peu cynique. J'ai l'impression que vous gagnez plus d'argent chaque année et qu'il est bien évident que cela ne diminue pas le nombre de cigarettes que l'on consomme.

**M. Willis:** Monsieur le président, il est vrai que les recettes augmentent ces dernières années alors que nous avons augmenté les taxes. C'est en partie parce que nous avons réussi à lutter contre la contrebande et en partie parce que nous avons augmenté les taux.

Cela a des répercussions sur la consommation. La consommation continue à décliner mais pas autant qu'ont augmenté les taux d'impôt.

Si l'on revient quelques années en arrière, à 1991-1992, le total des recettes fédérales et du droit d'accise et des taxes d'accise sur le tabac étaient de près de 3,5 milliards de dollars — 3,45 milliards de dollars. Les recettes actuelles ont donc

declined through 1992-93 to under \$3 billion, and then to the \$2.5 billion level as contraband took hold.

**Senator Tkachuk:** Did you not reduce taxes in 1994 because of the smuggling?

**Mr. Willis:** They were reduced in 1994, but by that point we had already lost over \$1 billion to the contraband market. The revenues had been declining due to contraband. We were at \$3.45 billion in 1991-92. The revenues were declining without any reduction in taxes.

**Senator Tkachuk:** Revenues declined, but as you got rid of the contraband, the revenues went up. Basically, the same number of people smoked.

**Mr. Willis:** There has been some decline. You will be hearing from witnesses who will be better able to respond to your question than I, but there have been changes in smoking rates and in the quantity smoked. My point is that there has been a decline in revenues.

The other point I should make is that you are correct that tobacco taxes today are used as a policy tool to decrease consumption of cigarettes and to reduce smoking. However, taxes on cigarettes have existed for many years, long before there was any concern about the health issue. It was a key source of revenue for the government and is one of those sources of revenue that is used to fund a large number of programs the government provides.

**Senator Tkachuk:** I see alcohol and gambling as our big revenue producers.

**Mr. Cullen:** More recently, we have added fuel to the list of things that raise very large excise revenues.

**Senator Tkachuk:** The point is that alcohol consumption has decreased dramatically over the last 10 or 15 years, including beer, hard liquor and wine consumption. Yet there has not been a big effort tax-wise. It has been built around groups like MADD, advertising programs, and the social unacceptability of people being drunk on the road or drinking too much alcohol. Social unacceptability rather than tax policy has been driving that.

I am supporting Senator Kenny. Spend the money and you will see a reduction in consumption, but you might also see a reduction in the amount of cash you take in. I want to make sure that is not what is holding it up.

**The Chairman:** Thank you for attending, gentlemen.

Senators, we have two more groups of witnesses, and then I would ask you to please stay for about 15 minutes. We have one more thing to discuss. Our next group of witnesses is from the Canadian Cancer Society. Do you have an opening statement?

**Mr. Ken Kyle, Director of Public Issues, Canadian Cancer Society:** Yes. I am director of public issues with the national

sensiblement diminué par rapport au début des années 90. En 1992-1993 elles n'étaient plus que de 3 milliards de dollars et elles sont ensuite passées à 2,5 milliards de dollars alors que la contrebande battait son plein.

**Le sénateur Tkachuk:** N'avez-vous pas réduit les taxes en 1994 du fait de la contrebande?

**M. Willis:** Elles ont été réduites en 1994 mais, à ce moment-là, nous avions déjà perdu plus d'un milliard de dollars au marché de la contrebande. Les recettes avaient diminué du fait de la contrebande. Nous en étions à 3,45 milliards de dollars en 1991-1992. Les recettes diminuaient sans que les taxes ne soient réduites.

**Sénateur Tkachuk:** Les recettes diminuaient mais lorsque vous avez réussi à vous débarrasser de la contrebande, elles ont remonté. Essentiellement, autant de gens fumaient.

**M. Willis:** Il y a eu un certain déclin. Vous entendrez des témoins qui seront mieux à même de répondre à votre question que moi, mais il y a eu des changements dans le nombre de personnes qui fument et dans la quantité de tabac fumé. Je veux dire qu'il y a eu un déclin des recettes.

J'ajouterais que vous avez raison de dire que les taxes sur le tabac aujourd'hui servent comme outil pour réduire la consommation de cigarettes et le nombre de personnes qui fument. Toutefois, les taxes sur les cigarettes existent depuis des années depuis bien avant que l'on ne s'inquiète des questions de santé. C'était une source essentielle de recettes pour l'État et c'est une de ces sources à laquelle on puise pour financer beaucoup des programmes qu'offre le gouvernement.

**Le sénateur Tkachuk:** J'ai l'impression que l'alcool et le jeu rapportent aussi beaucoup de recettes.

**M. Cullen:** Plus récemment, nous avons ajouté le carburant à la liste des choses qui rapportent d'énormes recettes d'accise.

**Le sénateur Tkachuk:** Ce qui est intéressant, c'est que la consommation d'alcool a diminué sensiblement depuis dix ou quinze ans, notamment la consommation de bière, de boissons fortes et de vin. On n'a toutefois pas fait grand-chose du point de vue fiscal. On doit ce résultat à des groupes comme MADD, aux campagnes publicitaires et au fait qu'il est devenu socialement inacceptable d'être ivre sur la route ou de trop boire. C'est l'aspect social plutôt que la politique fiscale qui a amené ce changement.

J'appuie le sénateur Kenny. Si vous dépensez de l'argent vous constaterez qu'il y aura une baisse de la consommation, mais il y aura peut-être également une réduction des recettes. Ce n'est certainement pas cela qui retarde les choses.

**Le président:** Je vous remercie d'être venus, messieurs.

Chers collègues, nous accueillerons deux autres groupes de témoins. Je vous demanderai donc de rester pendant 15 minutes de plus. Il y a une autre question que nous devons discuter. Notre prochain groupe de témoins représentent la Société canadienne du cancer. Avez-vous une déclaration liminaire à faire?

**M. Ken Kyle, directeur, Bureau des questions d'intérêt public, Société canadienne du cancer:** Oui. Je suis directeur du

office of the Canadian Cancer Society. I have with me our senior policy analyst, Mr. Rob Cunningham.

I think you all know the Canadian Cancer Society. We are the largest health charitable organization in the country. We thank you for the opportunity to testify on this bill today. I will hand the floor over to Rob Cunningham, who has been looking at this issue. It is an important one for the Canadian Cancer Society, since one-third of all cancer deaths are caused by tobacco industry products.

[Translation]

**Mr. Rob Cunningham, Senior Policy Analyst, Canadian Cancer Society:** Mr. Chairman, our presentation on this bill deals with three aspects: an increase in cigarette taxes and tobacco products, a surtax on the profits of tobacco manufacturers, and the export tax.

[English]

Turning to the first point, we support the provisions in the bill that increase the tax rate on cigarettes and on tobacco sticks. The higher the tax, the higher the price, the lower the rate of smoking, and that turns into subsequent public health benefits that are very important. At the same time, while we support a 60-cent federal tobacco tax increase, matched by certain provinces for total increase of \$1.20, we feel there is a tremendous opportunity for a larger increase.

Senators will have received this tax map from committee staff. It demonstrates the current wide discrepancy in the price of a carton of cigarettes on the Canadian and American sides of the border. It is about \$32 per carton in Ontario and Quebec, whereas it is over \$50 in Michigan and New York, the neighbouring states. During the period of high contraband, the reverse was true and Canadian cigarette prices were much higher than in the United States. The room to move and the concerns about contraband simply are not present the way they were in the past.

The United States has had high cigarette prices for some two years, since November 1998, when there was an out-of-court settlement between tobacco manufacturers and state governments. They have been able to demonstrate on a sustained basis that they can have high prices without contraband entering the country in any material amount. We believe Canada can do the same thing, especially when our market is only one-tenth the size, with one-tenth the potential economic benefit for smugglers.

Questions were raised earlier about the tax rate on roll-your-own tobacco and tobacco sticks being lower than on cigarettes. In our submission, it would be very desirable to close this loophole. There is some progress with respect to tobacco sticks in this bill, but not with roll-your-own tobacco. Tobacco manufacturers have exploited this loophole in recent years, with

Bureau des questions d'intérêt public au Bureau national de la Société canadienne du cancer. Je suis accompagné aujourd'hui de notre analyste politique principal, M. Rob Cunningham.

Je crois que vous connaissez tous la Société. Nous sommes l'organisation à but lucratif la plus importante du pays. Nous vous remercions de nous avoir offert cette occasion de venir vous parler de ce projet de loi aujourd'hui. Je céderai maintenant la parole à M. Rob Cunningham, qui s'est penché sur ce dossier. Il s'agit d'une question fort importante aux yeux de la Société, puisqu'un tiers de tous les décès attribuables au cancer sont attribuables au tabagisme.

[Français]

**M. Rob Cunningham, analyste principal des politiques, Société canadienne du cancer:** Monsieur le président, notre présentation au sujet de ce projet de loi touche trois aspects: les augmentations des taxes sur les cigarettes et les produits de tabac, la surtaxe sur les bénéfices des fabricants de tabac, et la taxe à l'exportation.

[Traduction]

Pour passer à la première question, nous appuyons les dispositions du projet de loi qui augmentent les taxes sur les cigarettes et les bâtonnets de tabac. Plus la taxe est élevée, plus le prix sera élevé, moins les gens fumeront, et évidemment cela assurera d'importants avantages au point de vue de la santé. Par ailleurs, même si nous approuvons une augmentation de 60¢ de la taxe fédérale sur le tabac, qui serait assortie dans certaines provinces d'une augmentation provinciale, pour un total de 1.20 \$, nous croyons qu'il est tout à fait possible d'imposer une augmentation plus importante.

Sénateurs, vous avez reçu du personnel du comité cette carte sur les taxes. Elle indique clairement l'écart extraordinaire qui existe actuellement entre le prix d'une cartouche de cigarettes des côtés canadien et américain de la frontière. Une cartouche coûte environ 32 \$ au Québec et en Ontario, alors qu'elle coûte plus de 50 \$ au Michigan et à New York, les États voisins. Pendant la période où il y avait beaucoup de contrebande, le contraire s'appliquait, et le prix des cigarettes au Canada était beaucoup plus élevé qu'aux États-Unis. Je crois que nous avons plus de marge de manœuvre qu'à l'époque et que les préoccupations au niveau de la contrebande ne sont plus les mêmes.

Les États-Unis ont des prix élevés pour les cigarettes depuis deux ans, depuis novembre 1998, à la suite d'une transaction extrajudiciaire entre les fabricants de tabac et les gouvernements des États. On a pu démontrer clairement qu'il peut y avoir des prix élevés pour les cigarettes sans pour autant qu'il y ait contrebande. Nous croyons que le Canada peut faire la même chose, tout particulièrement lorsque notre marché est dix fois plus petit, que celui des Américains, représentant donc un dixième des débouchés économiques du marché américain.

On a signalé auparavant que le taux d'imposition était moins élevé pour le tabac servant aux cigarettes qu'on roule soi-même et les bâtonnets de tabac, que pour les cigarettes. Dans notre mémoire, nous disons qu'il serait bon de faire disparaître cette échappatoire. On a effectué certains progrès puisqu'on mentionne les bâtonnets de tabac dans ce projet de loi, mais on ne parle pas

their ever-innovative strategies, by expanding the tobacco, making less of it necessary to make one cigarette. Thus, in Quebec, a carton of cigarettes costs \$32. Last week, I purchased enough roll-your-own tobacco to make 200 cigarettes for only \$11. Not only is there a lower tax rate, but they changed the product to make the effective unit tax even less. That is an opportunity for correction that could help both public health and government revenue objectives.

In May, the media reported that federal Finance Minister Paul Martin had proposed a joint increase of \$15 per carton to the provinces, especially to those where there was a joint reduction in 1994. We endorse that recommendation.

Turning to the second category of testimony that we would like to present, with respect to the surtax, we also very much support the provisions in this bill that make the surtax on tobacco manufacturers permanent. We congratulate the government on that initiative. At the same time, we are disappointed that the initial allocation of the revenue from the surtax to tobacco control has not been maintained. The current \$20 million per year by Health Canada to tobacco control is very inadequate in comparison to the existing needs, the pressing public health priority, and to what an increasing number of U.S. state governments are doing on a per capita basis. We are not even close to what they are spending.

I know that senators have done a lot of work on Bill S-20, the Tobacco Youth Protection Act. That addresses some of these issues, and we commend senators for their work in that regard.

The government announced a reduction in corporate income taxes in its most recent budget. It is interesting that, as those corporate income taxes go down in the years ahead, the revenue from the surtax will also go down. We would support an option for the government to increase the surtax rate to ensure that the effective income tax rate for tobacco manufacturers does not decrease along with that for other industries in Canada.

Turning to the export tax, we agree with, and support the provisions in the bill that narrow the exemptions to the export tax, but we think it can go further, such that there would be no exemptions that would allow cigarettes to be exported to where they could potentially flow to non-legitimate markets. In particular, if there were no exemptions, or if there were no duty-free products travelling between Canada and the rest of North America, that would be a tremendous outcome. We know that duty-free tobacco sales are no longer possible in the European Union, and that is a future course that we strongly endorse for Canada.

du tabac pour rouler ses cigarettes. Les fabricants de tabac ont exploité cette situation au cours des dernières années, avec des stratégies toujours plus novatrices, en gonflant en quelque sorte le tabac, de sorte qu'il en faut moins pour fabriquer une cigarette. Ainsi, au Québec, une cartouche de cigarettes coûte 32 \$. La semaine dernière, j'ai acheté suffisamment de tabac pour fabriquer 200 cigarettes et ça ne m'a coûté que 11 \$. Le taux d'imposition est donc moins élevé, mais les fabricants ont également modifié le produit pour qu'il en coûte encore moins. C'est une occasion rêvée qui nous est offerte de régler le problème ce qui présenterait des avantages du point de vue des recettes du gouvernement et de la santé publique.

En mai, les médias ont dit que le ministre fédéral des Finances, M. Paul Martin, avait proposé une augmentation conjointe de 15 \$ la cartouche aux provinces, tout particulièrement à celles qui avaient accepté avec le gouvernement fédéral d'apporter une réduction en 1994. Nous appuyons cette recommandation.

Passons maintenant à l'autre aspect de notre témoignage qui concerne la surtaxe. Nous tenons à vous faire savoir que nous appuyons les dispositions du projet de loi qui visent à rendre permanente la surtaxe imposée aux fabricants de tabac. Nous désirons féliciter le gouvernement de cette initiative. Cependant nous sommes déçus que le gouvernement n'ait pas décidé de continuer à affecter les recettes provenant de cette taxe à la lutte contre le tabagisme. Santé Canada consacre actuellement 20 millions de dollars par an à cette lutte. C'est insuffisant si l'on tient compte des besoins actuels, de la priorité que ce secteur représente pour la santé, et du fait qu'un nombre croissant d'États américains affectent des fonds à cette fin par habitant. Nous sommes vraiment loin de dépenser autant qu'eux.

Je sais que les sénateurs ont travaillé très fort à la rédaction du projet de loi S-20, la Loi sur la protection des jeunes contre le tabac. Cette mesure législative se penche sur certains des problèmes, et nous félicitons les sénateurs de leurs efforts en ce sens.

Le gouvernement a annoncé une réduction des impôts des sociétés dans son dernier budget. Il est intéressant de noter que, au moment même où ces impôts diminueront au cours des prochaines années, les recettes provenant de la surtaxe diminueront elles aussi. Nous croyons que le gouvernement devrait augmenter le taux de la surtaxe afin que le taux d'imposition réel des fabricants de tabac ne diminue pas comme celui des autres industries au Canada.

Quant à la taxe à l'exportation, nous sommes en faveur des propositions formulées dans le projet de loi qui visent à limiter les exemptions prévues à cette taxe, mais nous croyons que la mesure peut aller plus loin, et qu'on ne devrait accorder aucune exemption susceptible de favoriser l'exportation de cigarettes qui pourraient se retrouver des marchés non légitimes. Tout particulièrement, s'il n'y avait pas d'exemption, ou si des produits en franchise ne circulaient entre le Canada et le reste de l'Amérique du Nord, ce serait un résultat sensationnel. Nous savons que les ventes de tabac en franchise ne sont plus possibles au sein de l'Union européenne, et c'est une stratégie que nous exhortons le Canada à adopter à l'avenir.

Those are our opening submissions, and we would be pleased to respond to any questions.

**Senator Stratton:** Thank you for attending. You have Senator Kenny to thank for that bill.

When the cost of cigarettes or tobacco went up in the U.S., did consumption drop?

**Mr. Cunningham:** Yes.

**Senator Stratton:** By how much?

**Mr. Cunningham:** Part of that was in 1997, and much more in 1998. I think over the two years there was a decrease in sales of about 12 per cent. It would be slightly more on a per-capita basis. That is the approximate decrease. When you translate that into health terms, it is a wonderful impact.

**Senator Stratton:** So increasing the cost works. Do the Canadian numbers include GST on the tobacco?

**Mr. Cunningham:** Yes, they do.

**Senator Stratton:** These are on an equivalent basis?

**Mr. Cunningham:** They include provincial sales tax, GST, and state sales tax, all in Canadian dollars.

**Senator Stratton:** We have room across the country to make some substantial increases. You say the government talked about \$18 originally?

**Mr. Cunningham:** I understood from media reports the figure was \$15 per carton.

**Senator Kenny:** Mr. Cunningham, or Mr. Kyle, could you advise the committee at what age 80 or 85 per cent of smokers begin to smoke?

**Mr. Cunningham:** The overwhelming majority of smokers begin before the age of 18.

**Senator Kenny:** What is your view of the impact of taxes on younger people? Does it affect them the same, more, or less than adults?

**Mr. Cunningham:** The evidence, supported not only by Department of Finance studies in Canada, but other studies around the world, is that adolescents are even more sensitive to price increases than adults.

**Senator Kenny:** If you wanted to achieve more of an impact on young people, you would increase taxes?

**Mr. Cunningham:** Absolutely.

**Senator Kenny:** If you can prevent them from smoking before the age of 18, what is the likelihood of them starting at a later age?

**Mr. Cunningham:** There is very little likelihood that people will begin smoking after they become adults.

Et ce sont là nos commentaires liminaires. Nous sommes maintenant disposés à répondre aux questions.

**Le sénateur Stratton:** Je vous remercie d'être venu. C'est au sénateur Kenny qu'on doit ce projet de loi.

Lorsque le coût des cigarettes ou du tabac a augmenté aux États-Unis, la consommation a-t-elle baissé?

**M. Cunningham:** Oui.

**Le sénateur Stratton:** De combien?

**Mr. Cunningham:** Cette baisse a été enregistrée en 1997 et de façon plus marquée en 1998. Je crois que pendant ces deux années il y a eu une diminution totale des ventes d'environ 12 p. 100. Le taux serait un peu élevé par habitant. C'est la baisse moyenne qui a été enregistrée. Lorsque vous traduisez ces chiffres sur le plan de la santé, l'impact est extraordinaire.

**Le sénateur Stratton:** L'augmentation des coûts est donc une tactique efficace. Les chiffres canadiens tiennent-ils compte de la TPS?

**M. Cunningham:** Oui.

**Le sénateur Stratton:** Se sert-on d'une base équivalente?

**Mr. Cunningham:** Ces chiffres incluent la taxe de vente provinciale, la TPS, et la taxe de vente des États, en dollars canadiens.

**Le sénateur Stratton:** Il est donc possible d'apporter des augmentations importantes partout au Canada. Vous dites que le gouvernement a parlé à l'origine de 18 \$?

**M. Cunningham:** Selon les médias, à ma connaissance, il s'agirait de 15 \$ par cartouche.

**Le sénateur Kenny:** Monsieur Cunningham ou monsieur Kyle, pourriez-vous dire à quel âge 80 à 85 p. 100 des fumeurs commencent à fumer?

**M. Cunningham:** La grande majorité des fumeurs commencent à fumer avant l'âge de 18 ans.

**Le sénateur Kenny:** Qu'est d'après vous l'impact des taxes sur les jeunes? Croyez-vous que les taxes ont un impact plus marqué ou moins marqué chez les jeunes que chez les adultes, ou le même?

**M. Cunningham:** Tout semble indiquer, et cette conclusion n'est pas simplement tirée des études du ministère des Finances du Canada, mais dans d'autres études effectuées dans d'autres régions du monde, que les adolescents sont encore plus sensibles aux augmentations de prix que les adultes.

**Le sénateur Kenny:** Si vous vouliez prendre une décision qui aurait un impact plus marqué sur les jeunes, augmenteriez-vous les taxes?

**M. Cunningham:** Certainement.

**Le sénateur Kenny:** Si vous pouvez les empêcher de fumer avant l'âge de 18 ans, seront-ils portés à fumer plus tard?

**Mr. Cunningham:** Il est fort peu probable que les gens se mettent à fumer une fois adultes.

**Senator Kenny:** If you look at jurisdictions like California or Massachusetts, how would you compare the rate of smoking there to the rate of smoking we see in Canada amongst young people?

**Mr. Kyle:** I looked at the Web site for the California State Department of Health last week; it was one-third in California of what it is in Canada.

**Senator Kenny:** Could you give us the percentages, please?

**Mr. Cunningham:** We will have to get back to you with the exact numbers.

**Mr. Kyle:** It was around 7 or 8 per cent in California, or 6 per cent. It was very low.

**Senator Kenny:** That is as compared to?

**Mr. Cunningham:** The most recent 1999 data from Health Canada for 15- to 19-year-olds was 28 per cent.

**Senator Finnerty:** Some senators were asking about the stick. How is it produced? What does it look like?

**Mr. Cunningham:** I have some examples here of tobacco stick product. The ever-innovative tobacco manufacturers, in exploiting the loophole that allows a lower rate of taxation on tobacco sticks, have come up with a more recent product that is very similar to a cigarette. It looks like a cigarette.

**Senator Finnerty:** What happens to the outside?

**Mr. Cunningham:** The only thing missing is this little piece of paper, the filter over-wrap. The consumer just needs to put this piece of paper on the end. According to the interpretation of the Canada Customs and Revenue Agency, this is not a cigarette and receives a lower rate of taxation. It is simply an exploitation of the loophole.

This product has about 3 per cent market share in Canada, more in Quebec — about 6 per cent. However, those figures have been growing in past years.

**Senator Oliver:** What does it sell for?

**Mr. Cunningham:** It varies by province, but last week when I was looking at a number of retail stores in Quebec, it was about a \$7 difference. It was about \$25 for 200 sticks versus \$32 for cigarettes, although that would vary from store to store.

**Senator Kenny:** The filter does not work without applying something to it.

**Mr. Cunningham:** What is missing — I will pass these around as well — is just the filter over-wrap, the piece that goes on the end.

**Senator Kenny:** If you sucked on that, you would not get anything through it without putting on that over-wrap. Therefore it is not a cigarette according to the people who set taxes.

**Senator Fitzpatrick:** Do I understand correctly that you buy two packages, one of filter tips and one of sticks?

**Le sénateur Kenny:** Si l'on considère des États comme la Californie ou le Massachusetts, est-ce que le nombre de fumeurs chez les jeunes se compare au nombre au Canada?

**M. Kyle:** J'ai consulté le site Web du ministère de la Santé de la Californie la semaine dernière; le taux était du tiers en Californie de ce qu'il est au Canada.

**Le sénateur Kenny:** Pouvez-vous nous donner les pourcentages?

**M. Cunningham:** Nous vous ferons parvenir les chiffres exacts.

**M. Kyle:** C'était environ 7 ou 8 p. 100 en Californie, ou 6 p. 100. C'était très faible.

**Le sénateur Kenny:** Comparé à quelles données?

**M. Cunningham:** Les données les plus récentes de 1999 de Santé Canada établissent à 28 p. 100 le taux chez les jeunes de 18 à 19 ans.

**Le sénateur Finnerty:** Certains sénateurs s'interrogeaient sur les bâtonnets de tabac. Comment sont-ils fabriqués? De quoi cela a-t-il l'air?

**M. Cunningham:** J'ai quelques exemples ici de bâtonnets de tabac. Les fabricants de tabac toujours à l'affût de l'innovation ont su profiter d'une échappatoire qui prévoit un taux d'imposition plus faible pour les bâtonnets de tabac et ont récemment sorti un produit qui ressemble beaucoup à la cigarette. Cela a l'air d'une cigarette.

**Le sénateur Finnerty:** Comment se présente l'extérieur?

**M. Cunningham:** Il ne manque que ce petit bout de papier, l'enveloppe du filtre. Il suffit que le consommateur place cette enveloppe au bout. D'après l'Agence des douanes et du revenu du Canada, il ne s'agit pas d'une cigarette et donc le taux d'imposition est inférieur. C'est simplement profiter d'une échappatoire.

La part du marché de ce produit est d'environ 3 p. 100 au Canada, plus au Québec — environ 6 p. 100. Toutefois, le pourcentage a augmenté ces dernières années.

**Le sénateur Olive:** Cela se vend combien?

**M. Cunningham:** Cela varie par province, mais la semaine dernière, j'ai vérifié dans plusieurs magasins au Québec et la différence était d'environ 7 \$. Le coût était d'environ 25 \$ pour 200 bâtonnets, comparé à 32 \$ pour des cigarettes, bien que cela varie d'un magasin à l'autre.

**Le sénateur Kenny:** Le filtre ne fonctionne pas sans enveloppe.

**M. Cunningham:** Il manque donc — et je vais les faire circuler — c'est l'enveloppe du filtre, ce morceau que l'on place au bout.

**Le sénateur Kenny:** Si vous tirez là-dessus, vous n'obtiendrez rien sans l'enveloppe. Par conséquent, ce n'est pas une cigarette selon ceux qui imposent les taxes.

**Le sénateur Fitzpatrick:** Ai-je bien compris qu'il faut acheter deux paquets, l'un d'enveloppes de filtre et l'autre de bâtonnets?

**Mr. Cunningham:** That is correct. Other manufacturers are also exploiting this. There is evidence from focus group research in Ontario that teenagers have purchased and consumed these tobacco stick products.

**The Chairman:** Have you made these submissions to the Department of Finance?

**Mr. Cunningham:** Yes, we have.

**The Chairman:** Thank you for appearing here today.

Senators, our last group of witnesses is from the Canadian Psychoanalytic Society. Welcome, gentlemen.

**Dr. Roger A. Dufresne, Chairman, Committee on the GST, Canadian Psychoanalytic Society:** Honourable senators, thank you for inviting us to appear before your committee, reading our submission, and setting aside some time to listen to our problem.

I will briefly summarize our submission with a short presentation on our profession, a statement of the problem, and some possible solutions.

First, I shall speak about our profession. What is psychoanalysis? It is a method discovered by Sigmund Freud for the investigation and the uncovering of deeply repressed, unconscious infantile traumas that remain active and cause painful emotional conflict responsible for anxiety, depression, suicide, delinquency, behaviour disorders, psychoses, and psychosomatic problems.

The psychoanalytic treatment is difficult, time consuming and costly, as it requires a few sessions per week over several years. It is, without doubt, a general health care service. How does one become a psychoanalyst in the Canadian Psychoanalytic Society? Applicants must have a graduate degree, mainly a doctorate, in medicine, psychology, or other clinical professions or humanities, have undertaken a personal psychoanalysis of a few years' duration in order to become aware of their own blind spots, and undergo a serious evaluation of their personalities.

Those admitted must follow from four to six years of additional training, including lectures, seminars, and treatment of patients under the weekly supervision of senior training analysts. The training is the same for all students, medical or non-medical.

How is our profession regulated? While the other health care professions are usually regulated nationally or provincially, to our knowledge, ours is the only one where training and membership standards are regulated internationally. Founded by Freud in 1910, the International Psychoanalytic Association has established very strict requirements and high standards for the training of future analysts, the qualifications of members, the appointment of training analysts, and the accreditation of component societies. It now consists of over 10,000 members in over 30 countries.

**M. Cunningham:** Exactement. D'autres fabricants ont également commencé à en vendre. D'après ce qui est ressorti d'un groupe cible de recherche en Ontario, les adolescents achètent et consomment ces bâtonnets de tabac.

**Le président:** Avez-vous fait valoir ceci auprès des fonctionnaires du ministère des Finances?

**M. Cunningham:** Oui, nous l'avons fait.

**Le président:** Merci de votre comparution ici aujourd'hui.

Honorables sénateurs, nos derniers témoins nous viennent de la Société canadienne de psychanalyse. Je vous souhaite la bienvenue, messieurs.

**Dr Roger A. Dufresne, président, comité sur la TPS, Société canadienne de psychanalyse:** Honorables sénateurs, nous vous remercions de nous avoir invités à comparaître devant votre comité, d'avoir lu notre mémoire et d'avoir réservé du temps pour nous entendre parler de notre problème.

Je vais résumer brièvement notre mémoire en vous faisant un bref exposé sur notre profession, en vous donnant un énoncé du problème et en offrant quelques solutions possibles.

Tout d'abord, je vais vous parler de notre profession. Qu'est-ce que la psychanalyse? C'est une méthode inventée par Sigmund Freud pour rechercher et découvrir les traumatismes infantiles inconscients profondément refoulés qui demeurent actifs et provoquent un conflit émotif douloureux pouvant causer l'angoisse, la dépression, le suicide, la délinquance, des troubles de comportement, des psychoses et des problèmes psychosomatiques.

Le traitement est difficile, coûteux et long puisqu'il faut y consacrer quelques rencontres par semaine sur plusieurs années. C'est incontestablement un service de santé général. Comment devient-on psychanalyste membre de la Société canadienne de psychanalyse? Les candidats doivent détenir un diplôme universitaire, essentiellement un doctorat, en médecine, en psychologie, ou dans un autre domaine clinique ou en sciences humaines, ils doivent avoir subi un suivi une psychanalyse personnelle de plusieurs années pour découvrir leurs propres déficiences et doivent avoir subi une évaluation approfondie de leur personnalité.

Ceux qui sont admis doivent subir une formation supplémentaire de quatre à six ans, y compris des cours, des ateliers, et le soin de patients sous la supervision hebdomadaire d'analystes de la formation professionnelle expérimentés. Cette formation est la même pour tous les étudiants, qu'ils soient étudiants en médecine ou non.

Comment notre profession est-elle réglementée? Alors que les autres professions de la santé sont en général réglementées à l'échelle nationale ou provinciale, à notre connaissance, notre profession est la seule où la formation et les normes d'appartenance sont réglementées à l'échelle internationale. Fondée en 1910, par Freud, l'Association internationale de psychanalyse a adopté des exigences très strictes et des normes élevées pour la formation des futurs analystes, les titres professionnels des membres, la nomination des analystes de formation professionnelle et l'accréditation des sociétés membres.

The Canadian society was recognized as a component society of the international body in 1957. It now consists of over 400 members; has training centres in Montreal, Toronto, and Ottawa; and is responsible for implementing the international requirements in Canada.

Now the problem: In 1990, when the GST was introduced, we heard with satisfaction that health care services would be exempt. However, we soon learned that our profession had been omitted from the list. Fortunately, after our submission to the Ways and Means Committee of the House of Commons, and the meeting with the then minister of Finance, the Honourable Michael Wilson, the Parliament agreed to add a fourth criterion, section 12, to exempt all the patients of all of the members of the Canadian Psychoanalytic Society.

In 1996, however, we were given notice that this section 12 would be abrogated, with the consequence that those of our members who were not physicians, psychologists or occupational therapists, but nurses or social workers, and who did not meet the other criteria would no longer be considered as health care professionals, and would be required to collect the tax from their patients as of January 1, 1998.

We sent a submission to the Ministry of Finance and met with officials of its sales tax division. We explained that it was regressive to treat a health care service as an arbitrary consumption and not consider the same highly specialized health services on the basis of the nature of the services themselves, but rather on the professional backgrounds of the providers. Is it a tax on services or on the income of the users or some of the providers?

In spite of our representations, the amendment abrogating section 12 was adopted and resulted in two classes of psychoanalytic patients and two classes of psychoanalysts, the GST-paying or collecting ones, and those who are tax exempt — a clearly inequitable situation.

Of course we understand the need for rules, regulations and criteria, but the new ones adopted in 1997 leave out some members of a health care profession mainly because they do not meet too simple and hence arbitrary criteria, as we are regulated internationally rather than provincially, for historical reasons. Moreover, with only 425 psychoanalysts in Canada, mainly in Quebec, Ontario, and British Columbia, it is very unlikely that provincial legislatures in five provinces would pass laws to handle an inequity experienced by the patients of only 13 per cent of the analysts involved, that is, 57 members in the country.

Furthermore, we are extremely worried when we consider that the 1997 amendment excludes from the exemption more of the

Cette association comprend maintenant plus de 10 000 membres dans plus de 30 pays.

La Société canadienne a été reconnue comme société membre par l'organisme international en 1957. Nous avons nous-mêmes maintenant plus de 400 membres et nous possédons des centres de formation à Montréal, Toronto et Ottawa; nous sommes responsables de l'application des normes internationales au Canada.

Maintenant le problème: en 1990, lorsque l'on a introduit la TPS, nous avons été heureux d'apprendre que les services de soins de santé en seraient exonérés. Toutefois, nous avons vite appris que notre profession avait été exclue de la liste. Heureusement, après notre exposé devant le comité des finances de la Chambre des communes, et une rencontre avec le ministre des Finances de l'époque, l'honorable Michael Wilson, le Parlement a accepté d'ajouter un quatrième critère, l'article 12, afin d'en dispenser tous les patients de tous les membres de la Société canadienne de psychanalyse.

En 1996 toutefois, nous avons reçu avis que cet article 12 allait être abrogé, ce qui fait que ceux de nos membres qui n'étaient ni médecins, ni psychologues ou thérapeutes occupationnels, mais qui sont infirmières ou travailleurs sociaux, et qui ne répondent plus aux critères et ne seraient plus considérés comme des professionnels de la santé et devraient donc exiger de leurs patients le paiement de la taxe à compter du 1er janvier 1998.

Nous avons fait parvenir un mémoire au ministère des Finances et nous avons rencontré les responsables de la Division des taxes de vente. Nous avons expliqué qu'il était régressif de traiter un service de soins de santé comme un article de consommation arbitraire au lieu de juger ces mêmes services de santé très spécialisés en fonction de la nature des services mêmes, et non pas en fonction des antécédents professionnels des fournisseurs. S'agit-il d'une taxe sur les services ou d'une taxe sur le revenu des utilisateurs ou de certains des fournisseurs?

Malgré nos démarches adoptées, l'amendement abrogeant l'article 12 a été adopté, ce qui fait qu'il y a maintenant deux catégories de patients en psychanalyse, deux catégories de psychanalystes, ceux qui versent la TPS ou la perçoivent, et ceux qui en sont exonérés — une situation manifestement injuste.

Évidemment, nous comprenons qu'il faut des règles, des conditions, des critères, mais ce qui a été adopté en 1997, exclut certains membres d'une profession de la santé essentiellement parce qu'ils ne répondent pas à des critères trop simples et donc arbitraires, parce que nous sommes réglementés à l'échelle internationale plutôt qu'à l'échelle provinciale, pour des raisons d'ordre historique. De plus, vu qu'il n'y a que 425 psychanalystes au Canada, essentiellement au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique, il est fort peu probable que les assemblées législatives dans cinq provinces adoptent des lois pour mettre fin à l'iniquité subie par les patients de 13 p. 100 seulement des analystes, soit 57 de nos membres dans tout le pays.

En outre, nous sommes extrêmement inquiets lorsque nous considérons que l'amendement de 1997 assujettit à la TPS un plus

services dealing with mental illnesses and emotional problems than it does with physical disabilities.

Possible solutions: We are neither attorneys nor legislators, and need your help in finding an appropriate solution to the inequity caused to 13.4 per cent of our members and their patients. Let us suggest that if the act were interpreted as addressing the nature of the service rather than the professional background of the providers, then all the services provided by all our members would be similarly exempted from the GST.

Let us review the criteria, at least one of which must be met by a health care service to be exempt. First, if the service is covered by a plan in a given province, it is exempt in that province. Second, if the service is covered by a plan in two or more provinces, it is intended that it will be exempt in all provinces. Psychoanalysis is a service covered by a provincial health insurance plan when practised by a physician in Ontario and Alberta and in Quebec in designated hospitals. Third, if a service is not covered by a provincial health insurance plan but is rendered in the practice of a profession regulated as a health care profession in five or more provinces, it is intended to be exempt in all provinces.

Psychoanalysis is a service rendered in the practice of two regulated health care professions in five or more provinces — psychiatry and psychology. In the act, in all the three criteria just mentioned, it is the service that is intended to be tax exempt rather than the original profession or the background of the provider. Therefore, we feel that the service of psychoanalysis by all the members of the Canadian Psychoanalytic Society should be viewed as meeting the criteria for exemption.

We ask you to confirm on our behalf that, for the purpose of the act, all the members of our society meet the criteria for exemption from the GST.

In 1990, section 12, as mentioned before, added a fourth criterion to exempt the psychoanalytic service provided by the person who had received the same training as a physician, was a member in good standing of the professional society which sets the same standards of training and practice for all its members, and consists of at least 300 members, of which at least two-thirds are medical practitioners. We greatly deplore that this criterion was removed, and we hope to find with you a more lasting solution for the patients of a small minority of our members.

In conclusion, it would go beyond our field of competence to recommend one solution or another, and we ask for your help and support. We ask you to bear in mind that the 1997 abrogation of section 12 resulted, in practice, in imposing a tax on a genuine health care service, thus adding to the already heavy financial burden on patients, and causing a serious inequity between two

grand nombre de services qui visent à soigner les maladies mentales et les problèmes émotifs comparés aux handicaps physiques.

Solutions possibles: nous ne sommes ni avocats ni législateurs, et nous avons besoin de votre aide pour trouver une solution appropriée et mettre fin à cette injustice à l'égard de 13.4 p. 100 de nos membres et de leurs patients. Permettez-nous de proposer que si l'on interprétait la loi comme portant sur la nature du service plutôt que sur les antécédents professionnels des fournisseurs, alors tous les services offerts par nos membres profiteraient de la même exemption en ce qui concerne la TPS.

Revoions les critères dont un au moins doit exister pour qu'un service de soins de santé soit exempté. Tout d'abord, si le service est assuré par un régime dans une province donnée, le service n'est pas imposé dans cette province. Deuxièmement, si le service est assuré par un régime dans deux provinces au moins, le service est exempté dans toutes les provinces. La psychanalyse est un service assuré par un régime de soins de santé provincial lorsque le service est offert par un médecin en Ontario et en Alberta et dans un hôpital approuvé au Québec. Troisièmement, si un service n'est pas assuré par un régime provincial de soins de santé, mais est offert dans le cadre d'une profession réglementée comme profession de la santé dans au moins cinq provinces, le service est exempté dans toutes les provinces.

La psychanalyse est un service dispensé par les membres de deux professions de la santé réglementées dans au moins cinq provinces, soit les psychiatres et les psychologues. Compte tenu des trois critères que je viens de mentionner, c'est le service dispensé qui est censé être exonéré d'impôt en raison de sa nature même, et non pas en raison de l'appartenance du fournisseur du service à une certaine profession. Par conséquent, nous estimons qu'on devrait considérer que le service que constitue la psychanalyse répond aux critères fixés pour faire l'objet d'une exonération fiscale lorsqu'il est dispensé par les membres de la Société canadienne de psychanalyse.

Nous vous demandons de nous confirmer qu'aux fins d'application de la loi, les services dispensés par tous les membres de notre société répondent aux critères fixés pour faire l'objet d'une exonération de la TPS.

En 1990, comme nous le mentionnions plus tôt, l'article 12 créait un quatrième critère auquel devait se conformer le service psychanalytique pour faire l'objet d'une exonération fiscale: ce service devait être offert par une personne ayant la même formation qu'un médecin et cette personne devait être membre en règle d'une société professionnelle régissant la pratique de la profession par les membres de celle-ci, laquelle société devait compter au moins 300 membres dont les deux tiers devaient être des médecins. Nous déplorons vivement le fait que ce critère ait été supprimé et nous espérons trouver avec vous une solution plus durable pour les patients d'une petite minorité de nos membres.

En conclusion, nous outrepasserions nos compétences en recommandant une solution plutôt qu'une autre, nous vous demandons cependant votre aide et votre appui. Nous vous demandons de vous souvenir qu'en raison de l'abrogation de l'article 12 en 1997, un service de santé véritable est devenu imposable, ce qui n'a fait qu'accroître le fardeau déjà lourd des

groups of patients and two groups of psychoanalysts. We trust that you will take our request into consideration and help repair a very painful situation that involves a rather small number of practitioners in Canada — 57 at this time — and has a negligible impact on the finances of our country.

As a final remark, let us mention that very serious Canadian, American, German, and other studies on the cost-effectiveness of psychoanalysis have clearly demonstrated that patients who undertake psychoanalytic treatment require less other care and save money for the government-supported medical, psychiatric and social facilities which, as we all know, are overloaded.

**Senator Stratton:** I have a very simple question. Why? You had convinced the Department of Finance to exclude you. Why, then, did it change its mind?

**Dr. Dufresne:** It was excluded in 1990. It was exempt from the tax for six years. We met with people from the Ministry of Finance in January, 1997. They told us it was a slippery road. Other groups had tried to use our specific situation as a precedent, and they wanted to simplify the criteria.

I agree that we need criteria. The problem is that it leaves out certain groups, namely relatively small groups of health professionals. You cannot start a new group. Ours is not that new, but it is not that big, as you can see, with only 425 members in Canada. How can we expect five legislatures in five provinces to have a college of specialists? We have a large number in some provinces, such as Quebec and Ontario, and we are starting to grow into British Columbia and a little in Alberta. There is no one in the Maritimes. It is impossible to meet criteria there. I cannot tell you what the Ministry of Finance had in mind. We were told that this amendment or criterion had been removed.

**Mr. Charles M.T. Hanly, Member, Committee on the GST, Canadian Psychoanalytic Society:** The startling thing is that the legislation refers to services in every instance, not professions that are exempt. The third criteria is met relative to certain professions, but if you look closely, it is services. If any of the criteria are met, that service — psychoanalysis — is exempt. I practise psychoanalysis, as do Dr. Dufresne and Dr. Leonoff. We are not all medical doctors, but we are fully and thoroughly trained. We teach medical doctors how to practice psychoanalysis, yet our services are not exempt. The meaning of those criteria, it seems to me, implies they should be, but that meaning has not been carried out administratively.

**The Chairman:** I have spoken to the officials, and they have undertaken to look at it. I do not know what will be the result, but I am more than willing to advocate on your behalf.

patients et gravement défavoriser un groupe de patients et un groupe de psychanalystes. Nous espérons que vous prendrez notre demande en délibéré et que vous chercherez à corriger une injustice commise envers un nombre relativement restreint de praticiens au Canada, soit 57 à l'heure actuelle, ce qui aurait un impact négligeable sur les finances de notre pays.

En terminant, permettez-moi de mentionner le fait que des études canadiennes, américaines et allemandes très sérieuses portant sur la rentabilité de la psychanalyse montrent clairement que les patients en psychanalyse exigent en bout de ligne moins d'autres types de soins de santé et n'ont pas à faire des séjours dans des établissements médicaux, psychiatriques et sociaux qui, comme nous le savons, ne suffisent pas à la tâche.

**Le sénateur Stratton:** J'ai une question très simple à vous poser. Pourquoi? Vous aviez convaincu le ministre des Finances de vous accorder une exonération fiscale. Pourquoi le ministère est-il revenu sur sa décision?

**Dr Dufresne:** L'exonération a pris fin en 1990. Le service que nous offrons a été exonéré de la TPS pendant six ans. Nous avons rencontré des représentants du ministère des Finances en janvier 1997. Il nous ont dit qu'il s'agissait d'un terrain glissant. D'autres groupes avaient voulu se servir de notre cas comme précédent, et le ministère a voulu simplifier les critères.

Je conviens que ces critères sont nécessaires. Le problème qui se pose, c'est qu'un nombre relativement peu élevé des professionnels de la santé doivent maintenant payer cette taxe. On ne peut pas créer un nouveau groupe. Notre groupe n'est pas nouveau, mais comme vous pouvez le voir, il ne compte que 425 membres au Canada. Comment peut-on s'attendre à ce qu'un ordre professionnel existe dans cinq provinces? Notre profession compte beaucoup de membres dans certaines provinces comme le Québec et l'Ontario. Le nombre de nos membres augmente en Colombie-Britannique ainsi qu'en Alberta. Nous ne comptons cependant aucun membre dans les Maritimes. Il nous est impossible de répondre aux critères dans ces provinces. Je ne peux pas vous dire ce qui a motivé le ministère des Finances. On nous a dit que cet amendement ou que ce critère avait été supprimé.

**M. Charles M.T. Hanly, membre, comité sur la TPS, Société canadienne de psychanalyse:** Ce qui est surprenant, c'est que la loi parle toujours de services et non pas de professions qui sont dispensées. Certaines professions répondent au troisième critère, mais si vous y regardez de plus près, ce sont les services qui sont visés. La psychanalyse est un service qui devrait être exonéré de la taxe. Je pratique la psychanalyse, comme les Drs Dufresne et Leonoff. Nous ne sommes pas tous des médecins, mais nous avons la formation voulue. Nous enseignons aux médecins comment pratiquer la psychanalyse, mais nos services ne sont pas exonérés de la taxe. A mon avis, les services que nous offrons répondent aux critères fixés, mais il semble y avoir certaines raisons administratives qui s'y opposent.

**Le président:** J'ai discuté de la question avec les fonctionnaires du ministère qui se sont engagés à l'examiner. Je ne sais pas si j'aurais gain de cause, mais je suis prêt à vous défendre.

**Mr. Hanly:** An important element of our discussions with Mr. Wilson was that he did not want to create a loophole. That is why section 12 is drafted the way it is, because it describes one, and only one, professional group. No other professional group in Canada could ever possibly, even by deliberately trying, qualify under that criterion.

I was actually the person who, in discussion with Mr. Wilson, came up with that criterion. I would be happy to consult with any of you about how such a criterion could be appropriately and effectively formulated.

It is not our wish to compromise the GST. It is only our wish that we be equitably treated within the provisions of the tax.

**The Chairman:** Thank you for attending, gentlemen. We will make representations. I do not know what will happen, but I will see to it that the matter is given a fair hearing.

We will now proceed to future business.

The Committee continued *in camera*.

**M. Hanly:** Lorsque nous avons discuté de la question avec M. Wilson, il nous a dit qu'il ne voulait pas créer un échappatoire. Voilà pourquoi l'article 12 ne mentionne qu'un seul groupe professionnel. Aucun autre groupe professionnel au Canada ne pourrait, même en s'y efforçant, répondre à ce critère.

C'est moi qui ai proposé ce critère à M. Wilson. Je souhaiterais discuter avec vous de la façon dont ce critère devrait être formulé.

Nous voulons en arriver à un compromis au sujet de la TPS. Nous voulons simplement être traités de façon juste.

**Le président:** Je vous remercie d'avoir comparu devant le comité, messieurs. Nous transmettrons vos instances aux intéressés. Je veillerai à ce que votre demande reçoive l'attention qu'elle mérite.

Nous passerons maintenant à l'étude des travaux futurs.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

OTTAWA, Thursday, September 21, 2000

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-24, to amend the Excise Tax Act, a related Act, the Bankruptcy and Insolvency Act, the Budget Implementation Act, 1997, the Budget Implementation Act, 1998, the Budget Implementation Act, 1999, the Canada Pension Plan, the Companies' Creditors Arrangement Act, the Cultural Property Export and Import Act, the Customs Act, the Customs Tariff, the Employment Insurance Act, the Excise Act, the Income Tax Act, the Tax Court of Canada Act and the Unemployment Insurance Act, met this day at 11:05 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator E. Leo Kolber (Chairman) in the Chair.**

[English]

**The Chairman:** The first item on our agenda is pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2000. The committee has before it Bill C-24, the Sales Tax and Excise Tax Amendments Act, 1999.

Can we proceed to consideration of Bill C-24 and can I dispense with clause-by clause consideration?

**Senator Tkachuk:** Yes, you can, but I would like to raise several topics that you and I discussed, Mr. Chairman. I do not know how the rest of the committee members feel, but I thought there was some concern yesterday about our report and that it should strengthen the undertakings of department officials given the lateness with which some of these amendments were made to the act. Some of them are from eight years ago, five years ago and four years ago. I do not know exactly how the language would

OTTAWA, le jeudi 21 septembre 2000

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-24 modifiant la Loi sur la taxe d'accise et une loi connexe, la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, la Loi d'exécution du budget de 1997, la Loi d'exécution du budget de 1998, la Loi d'exécution du budget de 1999, le Régime de pensions du Canada, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies, la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels, la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes, la Loi sur l'assurance-emploi, la Loi sur l'accise, la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt et la Loi sur l'assurance-chômage, se réunit aujourd'hui à 11 h 05 pour en faire l'examen.

**Le sénateur E. Leo Kolber (président) occupe le fauteuil.**

[Traduction]

**Le président:** Le premier point à l'ordre du jour fait suite à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2000. Le comité est saisi du projet de loi C-24, Loi de 1999 modifiant les taxes de vente et d'accise.

Pouvons-nous sauter l'étude article par article et passer immédiatement à l'adoption du projet de loi C-24?

**Le sénateur Tkachuk:** Oui, vous pouvez le faire, mais j'aimerais soulever plusieurs points dont nous avons discuté, vous et moi, monsieur le président. J'ignore ce qu'en pensent les autres membres du comité, mais j'ai eu l'impression que notre rapport suscitait des préoccupations hier et qu'il devrait renforcer les engagements pris par les hauts fonctionnaires du ministère, étant donné la lenteur avec laquelle certaines de ces modifications ont été apportées. Certaines d'entre elles datent de huit ans, d'autres

read, but that is something I believe we would all be concerned about. Perhaps we should mention in the report, as a recommendation, that these amendments to the tax act be included in legislation much more quickly than they are now.

**The Chairman:** There was a general voicing of displeasure regarding the fact that we are dealing with material that is so archaic that it is almost irrelevant.

**Senator Tkachuk:** It is law without law. Tax is being collected without tax law in place. If there is ever a court case, I do not know how it will be handled. It seems to me to be a bit of a problem.

**The Chairman:** Is that agreed, senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** We are in full agreement, then. Do you want us to check with your office as to the wording?

**Senator Tkachuk:** No, I think it will be all right.

**The Chairman:** Just voice general displeasure.

Are there any other matters?

**Senator Tkachuk:** What did we do with the psychoanalytic services? I notice you obviously got on to the department as you promised yesterday. I am not prepared to make an amendment for sure because I do not know anything about it.

**The Chairman:** Could you give us a two-minute résumé of what this says?

**Ms Marlene Legare, Senior Chief, Sales Tax Division, Tax Policy Branch, Department of Finance:** Mr. Chairman, as has been requested, we summarized the situation with respect to the original exemption for psychoanalysts and the removal of that exemption, which was proposed in 1996 and effected in 1997.

The original exemption for psychoanalytic services was added to the bill that introduced the GST by the House of Commons Finance Committee in response to representations by the Canadian Psychoanalytic Society. At that time, the exemption provided that practitioners who could be exempt had to receive the same training in psychoanalysis as that of medical doctors who perform psychoanalytic services. As well, the exempt practitioners had to be members of the Canadian Psychoanalytic Society. It was not named, but the description of the society basically encompassed the Canadian Psychoanalytic Society.

Subsequent to that, two major problems were encountered. First, with respect to that particular exemption and the criteria that had applied to it, the department and the Minister of Finance received representations from other psychoanalysts practising in Canada at the time who did not meet the exemption criteria. Of course, because this exemption had been added to the bill at a relatively late stage, it had not been put out in draft legislation for

de cinq et de quatre ans. J'ignore comment on pourra exprimer au juste, mais c'est une question qui nous préoccupe tous. Il faudrait peut-être mentionner dans le rapport, sous forme de recommandation, que ces modifications à la loi en matière de taxes devraient figurer dans un texte de loi beaucoup plus rapidement que ce n'est le cas actuellement.

**Le président:** Pas mal tout le monde était mécontent d'avoir à traiter des documents si archaïques qu'ils en ont presque perdu leur pertinence.

**Le sénateur Tkachuk:** Ce texte a effet de loi sans avoir été adopté. On prélève la taxe en dépit de l'absence d'une loi à ce sujet. Si jamais cela était contesté devant un tribunal, je ne sais pas comment on s'y prendrait pour la défendre. Cela me semble un peu problématique.

**Le président:** Plaît-il aux honorables sénateurs de faire une pareille recommandation?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Nous sommes donc tous d'accord. Aimeriez-vous que nous vous soumettions le libellé?

**Le sénateur Tkachuk:** Non, je crois que ça ira.

**Le président:** Il sera uniquement question du mécontentement général.

Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Tkachuk:** Qu'est-il arrivé aux services de psychanalyse? Je remarque que vous avez manifestement communiqué avec le ministère à ce sujet, comme vous l'aviez promis hier. Je ne suis pas disposé à adopter un amendement quand j'ignore tout de la question.

**Le président:** Pourriez-vous nous en faire un résumé en deux minutes?

**Mme Marlene Legare, chef principale, Division de la taxe de vente, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances:** Monsieur le président, tel qu'il a été demandé, nous avons résumé la situation qui a mené à l'exonération originale des psychanalystes, puis à son retrait, proposé en 1996 et effectué en 1997.

L'exonération originale des services de psychanalyse a été ajoutée au projet de loi instituant la TPS par le comité des finances de la Chambre des communes à la suite de commentaires reçus de la Société canadienne de psychanalyse. À l'époque, l'exonération de taxe s'appliquait aux spécialistes qui avaient reçu la même formation en psychanalyse que les médecins qui fournissent des services de psychanalyse. Par ailleurs, il fallait que ces praticiens soient membres de la Société canadienne de psychanalyse. L'association n'était pas nommée comme telle, mais la description qui en était faite l'inclut.

Par la suite, on a buté contre deux grandes difficultés. Tout d'abord, en ce qui concerne cette exonération particulière et les critères qui s'y étaient appliqués, le ministère et le ministre des Finances ont reçu des doléances d'autres psychanalystes pratiquant au Canada à ce moment-là et qui ne répondent pas aux critères. Naturellement, comme l'exonération avait été ajoutée au projet de loi pas mal à la dernière minute, il n'y avait pas eu de

consultation; hence, this was the first opportunity for these other psychoanalysts to comment on it. What they brought to light was the fact that not all psychoanalysts practising in Canada belong to the Canadian Psychoanalytic Society, which essentially is comprised of members who follow the Freudian theory of psychoanalysis.

These other psychoanalysts argued that the exemption was discriminatory because they likewise had high qualifications and standards of practice. They were not a large enough group to meet the criteria provided by the legislation of having a minimum of 300 members, nor were they large enough to have their own national society, but they belonged to a North American society.

They saw that the exemption criteria appeared to be based on the theory to which the practitioners subscribed and/or the number of their members, neither of which, obviously, is an appropriate criteria for differentiating between taxable and tax exempt treatment under the GST. Therefore, it was necessary to revisit that exemption and implement a more rational way of determining who should be exempt among psychoanalysts.

In the broader context, and particularly as a result of the enactment of that special provision for psychoanalysts, the minister received many representations from practitioners in the health field who were not on the list of exempt practitioners, and it was not clear to them why they were not. When we began to look at the list, it was clear that there was a lack of consistent criteria for differentiating between exempt and taxable services.

Sometimes the practitioner would not clearly fall into what we think of as the traditional health care field, such as practitioners of naturopathy and homeopathy. Guidance counsellors are another example. They are not only employed by schools but are sometimes self-employed. Life skills counsellors help inmates reintegrate into the community and provide a range of services. These kinds of practitioners asked why they were not exempt.

In 1996, as part of the government's overall review of the GST system, the government decided to include the treatment of health care in its broader review. As a result, the government concluded that the criteria should be clear, consistently applied, objective, and based on provincial practices because provinces were better placed than Finance Department officials to determine whether a health care service merited coverage under the health care plan.

To put it in simple terms, if a person visited a practitioner, the fee for the visit would be exempt in all cases if the practitioner was a medical doctor. Obviously, it would be completely impractical for a medical doctor to have to show that the service involved no taxable aspect. If medical doctors were supplying psychoanalytic services as well as giving physical examinations, it would be impractical for them to separate their fee. Therefore, if the service is provided by a medical doctor, it is always GST exempt. In addition, if the service, even if not provided by a medical doctor, is covered by a provincial health insurance plan, that visit is exempt as well.

projet de loi publié à des fins de consultation qui la mentionnait. C'était donc la première occasion qu'avaient ces autres psychanalystes de la commenter. Ils ont fait ressortir que les psychanalystes pratiquant au Canada ne sont pas tous membres de la Société canadienne de psychanalyse, qui est composée essentiellement de freudiens.

Ces autres psychanalystes ont soutenu que l'exonération était discriminatoire, car ils avaient eux aussi beaucoup de compétences et qu'ils adhéraient à des normes élevées. Ils ne représentaient pas un groupe suffisamment important pour répondre au critère prévu dans la loi, soit un minimum de 300 membres, ni pour avoir leur propre société nationale, mais ils appartenaien à une société nord-américaine.

Selon eux, le critère d'exonération semblait graviter autour de la théorie à laquelle souscrivent les spécialistes, sur le nombre de membres ou sur les deux à la fois, critère qui n'est manifestement pas pertinent pour distinguer les traitements taxables des traitements exempts de TPS. Par conséquent, il a fallu revoir l'exonération et adopter des critères plus rationnels pour décider quels psychanalystes seraient exonérés.

Dans un contexte plus général, particulièrement à la suite de l'entrée en vigueur de cette disposition spéciale pour les psychanalystes, le ministre a reçu de nombreuses lettres de spécialistes de la santé qui ne figuraient pas sur la liste d'exemption et qui ne comprenaient pas pourquoi il en était ainsi. Quand nous avons commencé à examiner la liste, il était clair que les critères manquaient de cohérence.

Parfois, le spécialiste n'était pas nettement identifié à ce que nous concevons comme étant le domaine traditionnel de la santé, par exemple un naturopathe ou un homéopathe, ou encore un conseiller d'orientation. Ce dernier n'est pas uniquement employé par des commissions scolaires. Il s'agit parfois d'un travailleur autonome. Les conseillers en adaptation au milieu aident les détenus à réintégrer la société et fournissent toute une gamme de services. Ce genre de spécialistes a demandé pourquoi ils ne jouissaient pas d'une exemption.

En 1996, dans le cadre de la refonte globale de la TPS, le gouvernement a décidé d'y inclure les soins de santé. Il a ainsi conclu qu'il faudrait que les critères soient clairs, appliqués avec cohérence, objectifs et fondés sur les pratiques provinciales car les provinces sont plus en mesure que le ministère des Finances de décider quel service de santé mérite d'être assuré par le régime provincial.

Donc, en termes simples, si une personne a un rendez-vous chez un spécialiste, les frais de la visite seraient toujours exonérés à condition que le spécialiste soit médecin. Manifestement, il ne serait pas du tout pratique de demander à un médecin de prouver que le service n'engageait aucun élément taxable. Si les médecins fournissaient des services de psychanalyse en plus de faire des examens physiques, il ne serait pas pratique de leur demander de ventiler leurs honoraires. Par conséquent, si le service est fourni par un médecin, il est toujours exempté de la TPS. De plus, si le service, même s'il n'est pas fourni par un médecin, est assuré par un régime provincial, la visite est également exemptée.

There are two final criteria. The first is that if a visit to that practitioner would be covered by a provincial health insurance plan if the practitioner were carrying on that practice in two or more other provinces, it would be GST exempt. The second is if that practitioner's service would be provincially regulated in at least five provinces if that practitioner was carrying on his practice in those provinces, it would be GST exempt.

This criterion was applied to all the services that were then on the list of exempt services. Some, such as psychoanalytic and speech therapy services, did not meet the criteria, and it was proposed that they be taken off the list. Others did, such as as dieticians. They were not on the exempt list. They met this criteria, so they were added.

As a footnote, the exclusion from the exemption for speech therapy service has been delayed because they are in the process of becoming regulated in a fifth province.

The criterion was applied consistently to all the services. The main advantage of taking this approach was that the Finance Department got out of making the determination of whether something should be exempt as a health care service. We are really not positioned to make that decision. The criteria is more objective and it simply relies on provincial practices.

In fact, the members of the Canadian Psychoanalytic Society do not satisfy these criteria in the case of a practitioner who is not a medical doctor and whose services are not covered by a health care insurance plan.

**Senator Furey:** As we heard yesterday, all psychoanalysts are not medical doctors. Are you saying that members of the same group who provide the same service and happen to be medical doctors are exempt, but those who are not medical doctors are not covered?

**Ms Legare:** Yes.

**Senator Furey:** Even though they are providing the same service?

**Ms Legare:** The services of a medical doctor are exempt and we do not inquire into what those services are. It would be impractical to tax psychoanalytic services provided by a medical doctor because the argument could always be made that the doctor also provided, and perhaps mostly provided, medical services.

**Senator Furey:** Are you saying that it is discriminatory to go the other way and include only the members of the Canadian association because there are other psychoanalysts who are not members of the association?

**Ms Legare:** That is right. The criterion that was relied upon pre-1996 is unsustainable because it does discriminate among psychoanalysts.

**Senator Tkachuk:** Between the Jungians and the Freudians.

**Ms Legare:** Yes.

Il reste deux derniers critères. Le premier est que, si la visite au spécialiste est couverte par le régime provincial d'assurance-santé et que le spécialiste pratique la médecine dans au moins deux provinces, la visite est exempte de la TPS. Le second est que, si le service du spécialiste est réglementé par la province dans au moins cinq provinces et si le spécialiste exerce dans ces provinces, il est exonéré de la TPS.

Ce critère a été appliqué à tous les services qui figuraient alors sur la liste des services exonérés. Certains, comme les services de psychanalyse et d'orthophonie, ne satisfaisaient pas au critère. On a donc proposé qu'ils soient biffés de la liste. D'autres étaient admissibles, par exemple les services de diététiciens. Or, ils ne figuraient pas sur la liste. Comme ils répondent au critère, nous les avons ajoutés.

Comme note complémentaire, j'ajouterais que l'exclusion des services d'orthophonie de l'exonération a été retardée parce que ces spécialistes sont sur le point de tomber sous le coup d'une réglementation dans une cinquième province.

Le critère a été appliqué uniformément à tous les services. Le principal avantage de cette approche est que le ministère des Finances n'a plus à déterminer lui-même de ce qui devrait être exempté en tant que service de santé. Nous n'avons pas vraiment les moyens de prendre de telles décisions. Le critère est plus objectif et il est fonction simplement des pratiques provinciales.

En fait, les membres de la Société canadienne de psychanalyse ne satisfont pas à ces critères lorsque le psychanalyste n'est pas médecin et que les services qu'il fournit ne sont pas couverts par un régime d'assurance-santé.

**Le sénateur Furey:** Comme nous l'avons appris hier, tous les psychanalystes ne sont pas médecins. Êtes-vous en train de dire qu'au sein d'un même groupe, les membres qui sont médecins sont exonérés alors que ceux qui ne sont pas médecins, mais qui offrent exactement le même service ne le sont pas?

**Mme Legare:** Oui.

**Le sénateur Furey:** Même s'ils fournissent le même service?

**Mme Legare:** Les services d'un médecin sont exonérés, et nous ne cherchons pas à connaître la nature de ces services. Il ne serait pas pratique de taxer les services de psychanalyse fournis par un médecin parce qu'on pourrait toujours prétendre que le médecin fournissait également et fournissait peut-être plus souvent des services médicaux.

**Le sénateur Furey:** Êtes-vous en train de dire qu'il est discriminatoire d'aller dans l'autre sens et d'inclure seulement les membres de l'association canadienne parce qu'il a d'autres psychanalystes qui n'en sont pas membres?

**Mme Legare:** C'est juste. Le critère utilisé avant 1996 n'était pas bon parce qu'il établissait une distinction au sein même du groupe des psychanalystes.

**Le sénateur Tkachuk:** Entre les partisans de Jung et les partisans de Freud.

**Mme Legare:** Oui.

**Senator Hervieux-Payette:** What is the view of the Department of Health on this issue? This service prevents some further health care expenditures. It is a very expensive service. People who follow this procedure deserve much admiration because it takes years and costs thousands of dollars. Yet, we tax these people who are willing to cure themselves at their own expense.

Why would we not be happy with this and encourage those who are recognized as professionals, although not necessarily recognized by a profession? What is the view of the Department of Health?

**Ms Legare:** I know that the Department of Health was consulted on the review of the treatment of health care services under the GST and in particular on qualifications and whether services that were then on the list of exempt services met the criteria. We worked with the Department of Health in establishing that.

Members of the Canadian Psychoanalytic Society have themselves made the point that you must bear in mind that the vast majority of psychoanalytic services are not subject to GST, either because they are provided by a medical doctor or because they are covered by the provincial health care plan.

There are a relatively small number who have to charge tax on their service, and those who must do so because they are providing, as non-medical doctors, an uninsured service.

As I mentioned, a long list of highly qualified practitioners provide services that they argue are in the health field. The question became whether it was appropriate for us to determine if these services should be exempt health care services.

I go back to the example of life skills counsellors, naturopaths, homeopaths, and so forth. In the absence of a set of consistently applied, clear criteria, there was basically an arbitrary schedule of exempt services and the squeaky wheel would get on the list.

Once you depart from those criteria, there is no sustainable basis to say no to qualified professionals in their field who have some bearing on a person's overall health.

**Senator Hervieux-Payette:** Did you say that naturopaths and homeopaths are covered or are not covered?

**Ms Legare:** They are not on the list of exempt practitioners.

**Senator Hervieux-Payette:** Their services are taxable, then.

**Ms Legare:** The services are taxable if the service is not provided by a medical doctor.

**Senator Hervieux-Payette:** The government reimburses homeopathic services with its own health care plan.

**Ms Legare:** I should clarify. If a particular visit is covered by a provincial health care plan, there will be no GST on the fee for that visit.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Quelle est l'opinion du ministère de la Santé au sujet de cette question? Ce service évite certains autres frais de santé. C'est un service très coûteux. Il faut admirer les personnes qui ont le courage de s'y soumettre parce qu'il faut des années de traitement et que cela coûte des milliers de dollars. Pourtant, nous taxons ceux qui sont prêts à se guérir eux-mêmes et à payer eux-mêmes leur traitement.

Pourquoi cela nous déplairait-il et refuserions-nous d'encourager ceux qui sont reconnus comme étant des professionnels, bien qu'ils ne soient pas forcément reconnus par un ordre professionnel? Qu'en pense le ministère de la Santé?

**Mme Legare:** Je sais que le ministère de la Santé a été consulté dans le cadre de la refonte du traitement réservé aux services de santé dans le régime de la TPS, particulièrement au sujet des compétences et pour savoir si les services qui figuraient alors sur la liste des services exonérés répondent aux critères. Nous avons travaillé de concert avec le ministère de la Santé dans ce dossier.

Des membres de la Société canadienne de psychanalyse ont eux-mêmes fait valoir qu'il importe de se rappeler que la vaste majorité des services de psychanalyse ne sont pas assujettis à la TPS, soit parce qu'ils sont fournis par un médecin ou qu'ils sont assurés par un régime provincial.

Un nombre relativement faible de spécialistes est obligé de percevoir la taxe à l'égard de ses services, parce qu'il fournit un service non assuré du fait qu'il n'est pas médecin.

Comme je l'ai mentionné, il existe une longue liste de spécialistes hautement qualifiés qui fournissent des services relevant d'après eux du domaine de la santé. On en est venu à se demander s'il nous appartenait de déterminer si ces services devaient être exonérés en tant que services de santé.

J'en reviens à l'exemple des conseillers en adaptation au milieu, des naturopathes, des homéopathes et de je ne sais quoi encore. En l'absence d'une série de critères précis et d'application uniforme, l'annexe des services exonérés était essentiellement arbitraire, et les plaignards réussissaient à s'y faire inscrire.

Dès que l'on s'éloigne de ces critères, rien ne permet de dire non à des professionnels qualifiés dans leur domaine dont les services ont un impact sur la santé générale de la personne.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Avez-vous dit que les services de naturopathie et d'homéopathie étaient couverts ou pas?

**Mme Legare:** Ils ne figurent pas sur la liste des spécialistes exonérés.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Donc, leurs services sont taxables.

**Mme Legare:** Les services sont taxables s'ils ne sont pas fournis par un médecin.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Le gouvernement rembourse les services d'homéopathie dans le cadre de son propre régime d'assurance.

**Mme Legare:** Il faut que je précise. Si une visite particulière est assurée par la province, il n'y aura pas de TPS ajoutée aux honoraires de cette visite.

**Senator Hervieux-Payette:** I am talking about senators. We are reimbursed by Sun Life for homeopathic services. My employer is the Senate of Canada. We recognize these services as being insurable and we pay a premium for that, yet you tell me that they are not covered.

I just want to know the rationale. I come from the department of social affairs in Quebec. We know that everything dealing with health has been taken over by one profession, that being the profession of medical doctors, but there are others who provide health care services, such as homeopaths and naturopaths. In the last international study on the quality of health care, France was rated first. There are 10,000 homeopaths in that country and their services are insured.

I wish that there could be a more in-depth consultation so that we could have a more holistic approach to health issues, because the whole issue is being revised by all governments.

**Ms Legare:** The government decided to adopt criteria based on provincial practices for exactly that reason, so that there would be some consensus on what is a health care service.

**The Chairman:** Trends in medicine are quite interesting. Doctors who graduated 30 or 40 years ago used to laugh about vitamins and natural medicine. Now our research institutes are studying these issues and are being taken very seriously. Our traditional medicine may not be the entire answer any more. There has been a change, and I think that Senator Hervieux-Payette is exactly right.

I think the consensus of the committee is that what is being done here is really not fair.

**Senator Hervieux-Payette:** It is unfair to the doctors, but more so to the patients. These people are going through a very painful exercise that costs many thousands of dollars. In addition to that, we impose a tax.

**The Chairman:** On behalf of the committee, I suggest that you further study this matter and report back to us in a few months.

**Ms Legare:** Certainly.

**The Chairman:** Thank you very much.

Is it agreed, honourable senators, that I report Bill C-24 to the Senate with observations, as suggested by Senator Tkachuk?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee adjourned.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Je parlais des sénateurs. La Sun Life nous rembourse les services d'homéopathie. Mon employeur est le Sénat du Canada. Nous reconnaissons que ces services sont assurables et nous payons une prime à cet égard. Pourtant, vous me dites que ces services ne sont pas assurés.

Je tiens simplement à en connaître la raison. Je viens du ministère des Affaires sociales du Québec. Nous savons que tout ce qui touche à la santé a été pris en charge par un ordre professionnel, soit celui des médecins, mais d'autres aussi fournissent des services de santé, comme les homéopathes et les naturopathes. Dans la dernière étude internationale de la qualité des soins de santé, la France s'est classée bonne première. Pourtant, elle compte 10 000 homéopathes dont les services sont assurés.

J'aimerais que nous puissions avoir des consultations plus poussées de sorte à pouvoir adopter une approche plus holistique aux questions de santé, parce que tous les gouvernements sont en train de revoir cette question.

**Mme Legare:** Le gouvernement a décidé d'adopter des critères fondés sur les pratiques provinciales justement pour cette raison, pour qu'il y ait un consensus quelconque au sujet de ce qu'est un service de santé.

**Le président:** Les tendances en médecine sont fort intéressantes. Les médecins qui sortaient des universités il y a 30 ou 40 ans avaient l'habitude de rire à la mention des vitamines et de la médecine naturelle. Aujourd'hui, nos instituts de recherche étudient ces questions et sont pris très au sérieux. Notre médecine traditionnelle pourrait bien ne plus être la seule solution. Il y a eu un changement de ce côté là, et je crois que le sénateur Hervieux-Payette a parfaitement raison.

Les membres du comité s'entendent pour dire, je crois, que ce qu'on est en train de faire ici est vraiment injuste.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** C'est injuste pour les médecins, mais encore plus injuste pour les malades. Ces personnes se soumettent à un traitement très pénible qui coûte des milliers de dollars. En plus, nous les frappons d'une taxe.

**Le président:** Au nom du comité, je vous conseille d'étudier davantage la question et de revenir nous en faire rapport dans quelques mois.

**Mme Legare:** Certes.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup.

Plaît-il aux honorables sénateurs que je fasse rapport au Sénat du projet de loi C-24 accompagné d'observations, comme l'a proposé le sénateur Tkachuk?

**Des voix:** D'accord.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Edition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

#### APPEARING—COMPARAÎT

Mr. Roy Cullen, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Finance.

M. Roy Cullen, député, secrétaire parlementaire du ministre des Finances.

#### WITNESSES—TÉMOINS

##### **Wednesday, September 20, 2000**

###### *From the Department of Finance:*

Ms Marlene Legare, Senior Chief, Sales Tax Division, Tax Policy Branch.

Mr. Brian Willis, Senior Chief, Sales Tax Division, Tax Policy Branch.

###### *From the Canadian Cancer Society:*

Mr. Ken Kyle, Director of Public Issues;

Mr. Rob Cunningham, Senior Policy Analyst.

###### *From the Canadian Psychoanalytic Society:*

Dr. Roger A. Dufresne, Chairman, Committee on the GST;

Professor Charles M.T. Hanly, Member, Committee on the GST;

Dr. Arthur S. Leonoff, Member, Committee on the GST.

##### **Thursday, September 21, 2000**

###### *From the Department of Finance:*

Ms Marlene Legare, Senior Chief, Sales Tax Division, Tax Policy Branch.

##### **Le mercredi 20 septembre 2000**

###### *Du ministère des Finances:*

Mme Marlene Legare, chef principal, Division de la taxe de vente. Direction de la politique de l'impôt;

M. Brian Willis, chef principal, Division de la taxe de vente. Direction de la politique de l'impôt.

###### *De la Société canadienne du cancer:*

M. Ken Kyle, directeur, Questions d'intérêt public;

M. Rob Cunningham, analyste principal des politiques.

###### *De la Société canadienne de psychanalyse:*

M. Roger A. Dufresne, président, Comité sur la TPS;

M. Charles M.T. Hanly, membre, Comité sur la TPS;

M. Arthur S. Leonoff, membre, Comité sur la TPS.

##### **Le jeudi 21 septembre 2000**

###### *Du ministère des Finances:*

Mme Marlene Legare, chef principale, Division de la taxe de vente. Direction de la politique de l'impôt.



Second Session  
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la  
trente-sixième législature, 1999-2000

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chair:*  
The Honourable E. LEO KOLBER

*Président:*  
L'honorable E. LEO KOLBER

Thursday, October 5, 2000

Le jeudi 5 octobre 2000

### Issue No. 20

### Fascicule n° 20

**First and only meeting on:**  
Bill S-25, An Act to amend the  
Defence Production Act

**Première et unique réunion concernant:**  
Le projet de loi S-25, Loi modifiant la  
Loi sur la production de défense

**APPEARING:**  
The Honourable Alfonso Gagliano, P.C., M.P.,  
Minister of Public Works and  
Government Services

**COMPARAÎT:**  
L'honorable Alfonso Gagliano, c.p., député,  
ministre des Travaux publics et des  
Services gouvernementaux

**INCLUDING:**  
**THE TENTH REPORT OF THE COMMITTEE**  
(Bill S-25)

**Y COMPRIS:**  
**LE DIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ**  
(le projet de loi S-25)

**WITNESSES:**  
(See back cover)

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable E. Leo Kolber, *Chair*

The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Bacon	* Lynch-Staunton
* Boudreau, P.C.	(or Kinsella)
(or Hays)	Meighen
Forrestall	Oliver
Furey	Poulin
Kelleher, P.C.	Rompkey, P.C.
Kroft	Wiebe

\**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Rompkey substituted for that of the Honourable Senator Robichaud (*Saint-Louis-de-Kent*) (*October 4, 2000*).

The name of the Honourable Senator Bacon substituted for that of the Honourable Senator Hervieux-Payette (*October 5, 2000*).

The name of the Honourable Senator Forrestall substituted for that of the Honourable Senator Stratton (*October 5, 2000*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable E. Leo Kolber

*Vice-président:* L'honorable David Tkachuk

et

Les honorables sénateurs:

Bacon	* Lynch-Staunton
* Boudreau, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Hays)	Meighen
Forrestall	Oliver
Furey	Poulin
Kelleher, c.p.	Rompkey, c.p.
Kroft	Wiebe

\**Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Rompkey est substitué à celui de l'honorable sénateur Robichaud (*Saint-Louis-de-Kent*) (*le 4 octobre 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Bacon est substitué à celui de l'honorable sénateur Hervieux-Payette (*le 5 octobre 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Forrestall est substitué à celui de l'honorable sénateur Stratton (*le 5 octobre 2000*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, September 21, 2000:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Rompkey, P.C., seconded by the Honourable Senator Taylor, for the second reading of Bill S-25, An Act to amend the Defence Production Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Pépin, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 21 septembre 2000:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Rompkey, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Taylor, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-25, Loi modifiant la Loi sur la production de défense.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Hays propose, appuyé par l'honorable sénateur Pépin, que le projet de loi soit renvoyé au comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Thursday, October 5, 2000

(32)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m., in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable E. Leo Kolber, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Bacon, Forrestall, Furey, Kelleher, P.C., Kolber, Kroft, Poulin, Rompkey, P.C. and Wiebe (9).

*Other senator present:* The Honourable Senator Mahovlich (1).

*In attendance:* Mr. Stephen L. Harris, and from the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Economics Division: Mr. Alexandre Laurin, Research Officer.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

**APPEARING:**

The Honourable Alfonso Gagliano, P.C., M.P., Minister of Public Works and Government Services.

**WITNESSES:**

*From the Department of Public Works and Government Services:*

Ms Jane Billings, Assistant Deputy Minister, Supply Operations Services Branch;

Mr. Dell Hachey, Director, Canadian and International Industrial Security Directorate, Supply Operations Services Branch.

*From the Department of Foreign Affairs and International Trade:*

Mr. Jonathan Fried, Assistant Deputy Minister, Trade and Economic Policy.

*From the Department of Justice:*

Mr. John C. Clifford, Counsel, Trade Law Division.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, September 21, 2000, the committee proceeded to study Bill S-25, An Act to amend the Defence Production Act.

The Honourable Alfonso Gagliano made an opening statement and then, along with other witnesses answered questions.

It was agreed, — That clause-by-clause consideration of Bill S-25 proceed.

It was agreed, — That the title be stood.

Senator Rompkey moved, — That clause 1 carry.

The question being put on the motion, it was adopted.

Senator Rompkey moved, — That clause 2 carry.

The question being put on the motion, it was adopted.

Senator Rompkey moved, — That clause 3 carry.

The question being put on the motion, it was adopted.

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le jeudi 5 octobre 2000

(32)

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd’hui, à 11 heures, dans la pièce 505 de l’édifice Victoria, sous la présidence de l’honorable E. Leo Kolber (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Bacon, Forrestall, Furey, Kelleher, c.p., Kolber, Kroft, Poulin, Rompkey, c.p. et Wiebe (9).

*Autre sénateur présent:* L’honorable sénateur Mahovlich (1).

*Également présents:* M. Stephen L. Harris et de la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, Division de l’économie: M. Alexandre Laurin, attaché de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

**COMPARAÎT:**

L’honorable Alfonso Gagliano, c.p., député, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux.

**TÉMOINS:**

*Du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux:*

Mme Jane Billings, sous-ministre adjointe, Direction générale des services d’approvisionnement;

M. Dell Hachey, directeur, Direction de la sécurité industrielle canadienne et internationale, Direction générale des services d’approvisionnement.

*Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:*

M. Jonathan Fried, sous-ministre adjoint, Politique commerciale et économique.

*Du ministère de la Justice:*

M. John C. Clifford, avocat-conseil, Direction du droit commercial.

Conformément à l’ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 septembre 2000, le comité procède à l’étude du projet de loi S-25, Loi modifiant la Loi sur la production de défense.

L’honorable Alfonso Gagliano fait une déclaration et répond aux questions avec l’aide des autres témoins.

Il est convenu, — Que le comité procède à l’étude article par article du projet de loi S-25.

Il est convenu, — Que l’adoption du titre soit reportée.

Le sénateur Rompkey propose, — Que l’article 1 soit adopté.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le sénateur Rompkey propose, — Que l’article 2 soit adopté.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le sénateur Rompkey propose, — Que l’article 3 soit adopté.

La question, mise aux voix est adoptée.

Senator Rompkey moved, — That clause 4 carry.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Chair asked whether clause 5 shall carry.

Senator Rompkey moved, — That clause 5 be amended on page 2, by replacing, in the English version, before line 1, the title “REGULATION OF CONTROLLED GOODS” with the following:

“REGULATION OF ACCESS TO CONTROLLED GOODS”.

The question being put on the motion, it was adopted.

Senator Rompkey moved, — That clause 5 be amended on page 2, by replacing line 13 with the following:

“registration under section 39 or 39.1, knowingly ex-”.

The question being put on the motion, it was adopted.

Senator Rompkey moved, — That clause 5 be amended on page 3, by:

(a) replacing lines 21 to 23 with the following:

“39. Individuals of a class prescribed by regulation are exempt from registration.”

39.1 (1) The Minister may, in accordance with the regulations, exempt an individual from registration and”; and

(b) replacing lines 33 to 35 with the following:

“(4) If an exemption is granted, the Minister shall furnish, in accordance with the regulations, a certificate of.”

The question being put on the motion, it was adopted.

Senator Forrestall moved, — That clause 5 be amended on page 4, by:

(a) replacing, in the English version, line 26 with the following:

“inspection or copying any document that”; and

(b) replacing, line 27 with the following:

“the inspector believes, on reasonable grounds, contains any in.”

After debate,

Senator Rompkey moved, — That the amendment be amended by deleting section (b).

The question being put on the sub-amendment, it was adopted.

The question being put on the motion as amended, it was adopted.

Senator Rompkey moved, — That clause 5 be amended on page 5, by replacing line 16 with the following:

“sections 39 and 39.1, including”.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed, — That clause 5, as amended, carry.

Le sénateur Rompkey propose, — Que l'article 4 soit adopté.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le président demande si l'article 5 doit être adopté.

Le sénateur Rompkey propose, — Que l'article 5, à la page 2 soit modifié en remplaçant, dans la version anglaise, avant la ligne 1, l'intertitre “REGULATION OF CONTROLLED GOODS” par ce qui suit:

“REGULATION OF ACCESS TO CONTROLLED GOODS”.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le sénateur Rompkey propose, — Que l'article 5 soit modifié à la page 2, en remplaçant la ligne 17 par ce qui suit:

«Application des articles 39 ou 39.1, nul ne peut délibé-».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le sénateur Rompkey propose, — Que l'article 5 soit modifié à la page 3 en:

(a) remplaçant les lignes 20 à 23 par ce qui suit:

«39. Sont exemptées d'inscription les personnes physiques qui font partie d'une catégorie prévue par règlement.

39.1(1) Le ministre peut, en conformité avec les règlements, exempter d'inscription toute personne physique et exiger à cette fin les>; et

(b) en remplaçant les lignes 33 à 35 par ce qui suit:

«(4) S'il accorde l'exemption, le ministre délivre un certificat — dont il fixe la forme — en conformité avec les règlements.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le sénateur Forrestall propose, — Que l'article 5 soit modifié à la page 4, en:

(a) remplaçant, dans la version anglaise, la ligne 26 par ce qui suit:

«inspection or copying any document that; et

(b) en remplaçant la ligne 27 par ce qui suit:

«qui a des motifs raisonnables de croire qu'il contient de l'information relative à.

Après débat,

Le sénateur Rompkey propose, — Que l'amendement soit modifié en supprimant l'article (b).

La question, mise aux voix à l'égard du sous-amendement, est adoptée.

La question, mise aux voix à l'égard de l'amendement modifié, est adoptée.

Le sénateur Rompkey propose, — Que l'article 5 soit modifié à la page 5, en remplaçant la ligne 17 par ce qui suit:

«l'exemption au titre des articles 39 ou 39.1, y».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — Que l'article 5 soit adopté dans sa forme modifiée.

Senator Rompkey moved, — That clause 6 carry.

The question being put on the motion, it was adopted.

Senator Forrestall moved, — That clause 7 be amended on page 7, by replacing line 35 with the following:

“section 46, the schedule set out in the”.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed, — That clause 7, as amended, carry.

Senator Rompkey moved, — That clause 8 carry.

The question being put on the motion, it was adopted.

Senator Rompkey moved, — That the schedule carry.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed, — That the Title carry.

It was agreed, — That Bill S-25 carry.

It was agreed, — That Bill S-25 be reported to the Senate with amendments.

At 12:00 p.m., the committee considered its future business *in camera*.

At 12:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le sénateur Rompkey propose, — Que l'article 6 soit adopté.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le sénateur Forrestall propose, — Que l'article 7 soit modifié à la page 7, en remplaçant la ligne 33 par ce qui suit:

«tion, après l'article 46, de l'annexe figurant».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu, — Que l'article 7 soit adopté dans sa forme modifiée.

Le sénateur Rompkey propose, — Que l'article 8 soit adopté.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le sénateur Rompkey propose, — Que l'annexe soit adoptée.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu, — Que le titre soit adopté.

Il est convenu, — Que le projet de loi S-25 soit adopté.

Il est convenu, — Qu'il soit fait rapport au Sénat du projet de loi S-25 modifié.

À midi, le comité procède à huis clos à l'examen de ses travaux futurs.

À 12 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Denis Robert

*Clerk of the Committee*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

THURSDAY, October 5, 2000

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

**TENTH REPORT**

Your Committee, to which was referred the Bill S-25, An Act to amend the Defence Production Act, has examined the said Bill in obedience to its Order of Reference dated Thursday, September 21, 2000, and now reports the same with the following amendments:

*1. Pages 2 to 5, Clause 5:**(a) Page 2,*

(i) Replace, in the English version, before line 1, the title "REGULATION OF CONTROLLED GOODS" with the following:

"REGULATION OF ACCESS TO CONTROLLED GOODS";

(ii) Replace line 13 with the following:

"registration under section 39 or 39.1, knowingly ex-";

*(b) Page 3,*

(i) Replace lines 21 to 23 with the following:

"39. Individuals of a class prescribed by regulation are exempt from registration.

**39.1** (1) The Minister may, in accordance with the regulations, exempt an individual from registration and"; and

(ii) Replace lines 33 to 35 with the following:

"(4) If an exemption is granted, the Minister shall furnish, in accordance with the regulations, a certificate of";

*(c) Page 4,* Replace, in the English version, line 26 with the following:

"inspection or copying any document that"; and

*(d) Page 5,* Replace line 16 with the following:

"sections 39 and 39.1, including".

**2. Page 7, Clause 7:** Replace line 35 with the following:

"section 46, the schedule set out in the".

Respectfully submitted,

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le JEUDI 5 octobre 2000

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

**DIXIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-25, Loi modifiant la Loi sur la production de défense, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 21 septembre 2000, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les amendements suivants:

*1. Pages 2 à 5, article 5:**a) Page 2,*

(i) Remplacer, dans la version anglaise, avant la ligne 1, l'intertitre « REGULATION OF CONTROLLED GOODS », par ce qui suit:

« REGULATION OF ACCESS TO CONTROLLED GOODS »;

(ii) Remplacer la ligne 17 par ce qui suit:

« application des articles 39 ou 39.1, nul ne peut délibé- »;

*b) Page 3,*

(i) Remplacer les lignes 20 à 23 par ce qui suit:

«39. Sont exemptées d'inscription les personnes physiques qui font partie d'une catégorie prévue par règlement.

**39.1** (1) Le ministre peut, en conformité avec les règlements, exempter d'inscription toute personne physique et exiger à cette fin les »;

(ii) Remplacer les lignes 33 à 35 par ce qui suit:

« (4) S'il accorde l'exemption, le ministre délivre un certificat – dont il fixe la forme – en conformité avec les règlements. »;

*c) Page 4:* Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 26 par ce qui suit:

« inspection or copying any document that »;

*d) Page 5 :* Remplacer la ligne 17 par ce qui suit:

« l'exemption au titre des articles 39 ou 39.1, y ».

**2. Page 7, article 7:** Remplacer la ligne 33 par ce qui suit:

« tion, après l'article 46, de l'annexe figurant ».

Respectueusement soumis,

*Le président,*

E. LEO KOLBER

*Chairman*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Thursday, October 5, 2000

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-25, to amend the Defence Production Act, met this date at 11:00 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator E. Leo Kolber (Chairman) in the Chair.**

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, I see a quorum. We are meeting to discuss Bill S-25, to amend the Defence Production Act. Appearing before us will be the Honourable Alfonso Gagliano, Minister of Public Works and Government Services, along with witnesses from the Department of Public Works and Government Services and the Department of Foreign Affairs and International Trade.

**Hon. Alfonso L. Gagliano, Minister of Public Works and Government Services:** Honourable senators, I am happy to be here to make some comments on this very important bill. I wish to thank you for your expeditious handling of it.

[*Translation*]

Why is this bill important to Canada? There are two reasons: firstly, it will make it easier to resolve the situation with the United States, but secondly, and more importantly, it will ensure that a system is instituted here in Canada to effectively monitor Canadian and U.S. security interests.

The environment is changing. New threats to security have emerged in the form of intra-national conflicts, the proliferation of weapons of mass destruction and international terrorism.

[*English*]

These new challenges are causing western countries, including Canada, to look at their defence needs in new ways. In the U.S., the changed perception of this threat, especially in Congress, has led to an increased focus on domestic security issues. As a global response to the increased risk of diversion, the U.S. tightened up its export controls over sensitive goods and technology. Canada was sideswiped by these broad concerns of new perceived security threats when the U.S. State Department amended the Canadian exemptions provision under ITAR, the International Traffic in Arms Regulations.

Many preferential elements that had previously been available to Canadian firms were removed and the definition of who could take advantage of Canadian exemptions was also narrowed considerably. This had major repercussions for Canada's industrial sectors, in particular, the defence, aerospace, and satellite industries. This action did, however, provide Canada and the U.S. with a convenient and timely opportunity to pursue extensive discussions on export controls of sensitive goods.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le jeudi 5 octobre 2000

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi S-25, Loi modifiant la Loi sur la production de défense, se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur E. Leo Kolber (président) occupe le fauteuil.**

[*Traduction*]

**Le président:** Honorable sénateurs, je constate que nous avons le quorum. Nous sommes réunis aujourd'hui pour étudier le projet de loi S-25, Loi modifiant la Loi sur la production de défense. Nous recevons aujourd'hui l'honorable Alfonso Gagliano, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, de même que des représentants de son ministère et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

**L'honorable Alfonso L. Gagliano, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux:** Honorable sénateurs, je suis heureux d'être ici pour vous présenter quelques observations préliminaires au sujet de ce projet de loi très important. Je désire vous remercier de votre diligence à cet égard.

[*Français*]

Pourquoi ce projet de loi est-il important pour le Canada? Il l'est à deux titres. D'abord, il facilitera une solution avec les États-Unis, mais plus important encore, il assure la mise en place, ici au Canada, d'un système de contrôle efficace pour appuyer nos intérêts et ceux des Américains en matière de sécurité.

L'environnement change. Les nouvelles menaces à la sécurité sont apparues comme les conflits intra-nationaux, la prolifération d'armes de destruction massive et le terrorisme international.

[*Traduction*]

Par conséquent, les pays occidentaux, dont le Canada, envisagent leurs besoins de défense dans une nouvelle optique. Aux États-Unis, le Congrès, notamment, ayant modifié l'idée qu'il se fait de cette menace, un intérêt accru a été porté aux questions de sécurité nationale. Devant le risque accru de déroulement, les États-Unis ont resserré leurs contrôles à l'exportation de technologies et de marchandises délicates. Par ricochet, le Canada a ressenti l'effet de ces vastes préoccupations au sujet des nouvelles menaces perçues à la sécurité quand le Département d'État américain a modifié la disposition sur les exemptions canadiennes aux termes de l'ITAR, le règlement américain sur le trafic international des armes.

De nombreux éléments préférentiels dont pouvaient se prévaloir auparavant les entreprises canadiennes ont été éliminés et la définition de ceux qui pouvaient profiter des exemptions canadiennes a également été considérablement resserrée. Cela a eu d'importantes répercussions sur les secteurs industriels du Canada, en particulier les secteurs de la défense, de l'aérospatiale et des communications par satellite. Cette mesure a cependant fourni au Canada et aux États-Unis à point nommé une bonne occasion d'entreprendre d'intenses discussions sur les contrôles à l'exportation de marchandises délicates.

**[Translation]**

The amendments introduced have eliminated the preferential position previously enjoyed by Canadian businesses and imposed new licensing requirements for a wide range of goods and technologies. The changes have also narrowed the definition of who can benefit from the Canadian exemption. As far as our industry is concerned, the changes mean new administrative formalities and fees and significant delays, which result in lost business opportunities.

**[English]**

This is why we need Bill S-25. Canada must establish appropriate safeguards to assure both ourselves and our U.S. defence partners that certain controlled goods and technology, as set out in Canada's export control list, are available only to authorized individuals and companies. We need such assurance not only to protect certain controlled goods and associated technology of the North American defence, aerospace and satellite infrastructure, but also to encourage trade and improve Canada's national economic stability.

Putting these safeguards in place will be an important step toward reinstating the ITAR exemptions for Canadian firms, allowing once again for licence-free, cross-border transfer of most U.S. origin controlled goods and technology. A large part of this new system of safeguards is the proposed controlled goods registration program.

This Canadian-made registration system will be housed within my department and will ensure effective control of access to and the transfer within Canada of controlled goods and technology.

**[Translation]**

The new registration system is described in Part 2 of Bill S-25. The Defence Production Act is being amended to prohibit the examination, possession or transfer of controlled goods in Canada to a person who is not registered or exempt from registration under the Controlled Goods Registration Program.

Part 2 of the bill sets out the aim and objective of the program, describes the roles and responsibilities of the various parties involved, authorizes the Governor in Council to make regulations and places the Minister of Public Works and Government Services in charge of administering the system. Existing provisions in the Defence Production Act will become Part 1 of the new legislation, with the exception of those provisions respecting offences and punishment which will be included in a new Part 3.

**[English]**

Mr. Chairman, the registration system will work as follows: Companies or individuals that wish to be registered, or companies that wish to have a temporary worker or visitor exempt from registration, must apply directly to the minister. Registration will authorize the registered company's directors, officers and

**[Français]**

Les modifications apportées ont notamment supprimé la situation préférentielle antérieure des entreprises canadiennes et imposé de nouvelles exigences en matière de permis sur un vaste éventail de marchandises et de technologies. Les modifications ont également reserré la définition de ceux qui peuvent bénéficier de l'exemption canadienne. Pour notre industrie, les modifications ajoutent des formalités administratives, des frais et des retards importants, qui se traduisent par la perte d'occasions d'affaires.

**[Traduction]**

C'est pourquoi nous avons besoin du projet de loi S-25. Le Canada doit mettre en place les garanties appropriées pour que nous-mêmes et nos partenaires de la défense américains soyons assurés que certaines marchandises et certaines technologies contrôlées, comme prévu dans la Liste des marchandises d'exportation contrôlée, ne soient accessibles qu'à des entreprises et des individus autorisés. Nous avons besoin d'une telle assurance non seulement pour protéger certaines marchandises contrôlées et la technologie associée à l'infrastructure nord-américaine de défense, de l'aérospatiale et des satellites, mais également pour encourager le commerce et améliorer la stabilité économique du Canada au pays.

Mettre ces garanties en place permettra de rétablir les exemptions de l'ITAR à l'intention des entreprises canadiennes, permettant encore une fois le transfert transfrontalier exempté de la plupart des marchandises et des technologies contrôlées d'origine américaine. Ce nouveau système de garanties entre en bonne partie dans le cadre du programme proposé d'enregistrement des marchandises contrôlées.

Ce système d'enregistrement propre au Canada sera administré par mon ministère et permettra de contrôler efficacement l'accès aux marchandises et aux technologies contrôlées, ainsi que leur transfert au Canada.

**[Français]**

Le nouveau système d'enregistrement est décrit dans la partie 2 du projet de loi S-25. Il modifiera la Loi sur la production de défense de façon à interdire l'examen, la possession et le transfert de marchandises contrôlées au Canada à toute personne qui n'est pas inscrite ou exemptée d'inscription en vertu du Programme d'enregistrement relatif aux marchandises contrôlées.

La partie 2 définit l'objet et le but du programme, décrit le rôle et les responsabilités des différentes parties en cause, autorise le gouverneur en conseil à prendre des règlements et charge le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux d'administrer le système. Les dispositions existantes de la Loi sur la production de défense deviendront la première partie de la nouvelle Loi, à l'exception des passages relatifs aux peines, qui seront compris dans une nouvelle partie 3.

**[Traduction]**

Monsieur le président, le système d'enregistrement fonctionnera comme suit: Les entreprises ou les individus qui désirent être inscrits, ou les entreprises qui désirent qu'un visiteur ou un travailleur temporaire soit exempt d'inscription, doivent en faire directement la demande au ministre. L'inscription permettra aux

employees to access controlled goods, provided they are screened by the company.

If the application is approved, it will be up to the company to ensure ongoing compliance with the new regulations and to establish a compliance system that can be inspected. Companies will also be required to submit reports to the Department of Public Works and Government Services and to submit to periodic inspections by my department.

As minister, I will have the power to deny, suspend, amend, or revoke registrations and exemptions on the basis of a security assessment. I will also have the authority to request necessary information from applicants for registration or exemption.

The bottom line, honourable senators, is that when this bill becomes law, the transfer of controlled goods in Canada may occur only between registered persons and certain individuals or classes of individuals who may be exempt from registration. For example, U.S. visitors who are already registered with the U.S. government could be exempted.

*[Translation]*

As I was just saying, Bill S-25 adds a new Part 3 to the Defence Production Act which makes provision for appropriate punishment, including terms of imprisonment, for persons and companies contravening the legislation.

Pursuant to the new Part 3, all minor offences are punishable on summary conviction and persons found guilty are liable to a fine not exceeding \$25,000 or to imprisonment for a term not exceeding 12 months, or to both. Persons guilty of more serious offences will be liable, on summary conviction, to a fine not exceeding \$100,000, to imprisonment for a term not exceeding 10 years, or to both. In cases where a person is found guilty of an indictable offence, the maximum fine is \$2 million and imprisonment for 10 years. If an offence is committed or continued on more than one day, the person who commits the offence is liable to be convicted for a separate offence for each day on which the offence is committed or continued.

I want to stress that Part 3 of the amended Defence Production Act will provide for punishment not only for offences under the new registration system, but also for violations of the existing legislative provisions. We took this opportunity to tighten up the provisions respecting the punishment to be provided for under Part 1 of the Act, to ensure compliance with modern-day standards.

*[English]*

Honourable senators, the registration system that will be created by Bill S-25 is part of a broader arrangement under discussion between Canada and the U.S. to strengthen defence trade controls. It should pave the way for a meaningful Canadian ITAR exemption.

administrateurs, cadres et employés de l'entreprise inscrite d'avoir accès à des marchandises contrôlées, pourvu qu'ils aient été autorisés par l'entreprise.

Si la demande est approuvée, il appartiendra à l'entreprise de s'assurer du respect constant des nouveaux règlements et d'établir un système d'observation qui peut être inspecté. Les entreprises seront également tenues de soumettre des rapports au ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux et de se plier à des inspections périodiques par mon ministère.

En ma qualité de ministre, j'aurai le pouvoir de refuser les inscriptions et les exemptions, de les suspendre, de les modifier ou de les révoquer en raison d'une évaluation de sécurité. J'aurai également le pouvoir de demander les précisions nécessaires aux personnes qui font des demandes d'inscription et d'exemption.

Enfin, honorables sénateurs, quand ce projet de loi deviendra loi, le transfert au Canada de marchandises contrôlées ne pourra s'effectuer qu'entre des personnes inscrites et certains individus ou catégories d'individus exemptés d'inscription. Par exemple, des visiteurs américains qui sont déjà inscrits auprès du gouvernement américain pourront être exemptés.

*[Français]*

Comme je viens de le mentionner, le projet de loi S-25 créera une nouvelle partie 3 dans la Loi sur la production de défense, établissant des peines appropriées, y compris l'emprisonnement, pour les personnes et les sociétés qui contreviennent à la loi.

En vertu de la nouvelle partie 3, toutes les infractions mineures seront punissables, par procédure sommaire, d'une amende maximale de 25 000 \$, d'un emprisonnement maximal de 12 mois ou des deux peines. Les auteurs d'infractions plus graves seront passibles, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende maximale de 100 000 \$, d'un emprisonnement maximal de dix ans ou des deux peines. Dans le cas des infractions pouvant faire l'objet d'une mise en accusation, la peine maximale est une amende de deux millions de dollars et un emprisonnement de 10 ans. Toutes les infractions sont continues: autrement dit, on peut compter une infraction distincte pour chacun des jours au cours desquels se commet ou se continue une infraction.

Je voudrais insister sur le fait que la partie 3 de la Loi sur la production de défense, dans sa forme modifiée, comprendra des peines non seulement pour les infractions au nouveau système d'inscription, mais aussi pour les violations des dispositions actuelles de la loi. Permettez-moi de vous dire que nous avons profité de l'occasion pour renforcer les peines reliées à la partie 1 de la loi, de façon à les faire correspondre aux normes contemporaines.

*[Traduction]*

Honorables sénateurs, le système d'enregistrement qui sera créé par le projet de loi S-25 fait partie d'un arrangement plus vaste en cours de discussion entre le Canada et les États-Unis pour renforcer les contrôles sur le commerce des produits de la défense. Il devrait paver la voie à une exemption significative des produits canadiens en vertu de l'ITAR.

These amendments will also enable the expansion of my department's industrial security regime to cover all transfers of controlled goods and technology within Canada. As you know, my department is already working with the Department of Foreign Affairs and International Trade to harmonize Canada's domestic control of certain controlled goods.

I firmly believe the controlled goods registration program will not burden industry with undue costs or regulations. This is a necessary regime to ensure national security in North America. We know that about 70 per cent of the \$18.5 billion in sales by the aerospace and defence industries in 1999 went to export markets, primarily the United States. While companies will have to absorb the administrative costs of complying with the amended Defence Production Act, these costs will be minimal, given the economic benefits that will result.

#### [Translation]

Some critics have argued that the bill is proof of our bowing to U.S. pressures. In point of fact, both Canada and the United States stand to benefit from the establishment of a clear North American zone with a view to preventing the illicit transfer of controlled goods and technologies. Both countries stand to benefit economically from maintaining in North America a strong, integrated industrial defence base, one that enables us to acquit ourselves of our defence and security responsibilities.

I am certain that you will agree with me that the strengthening and development of Canada's industrial security system is a laudable objective. Bill S-25 is an important step in the process of good government. It will confirm our partnership with the United States in the defence field and help to restore the preferential trade relations that have always existed between our two countries. This bill deserves the committee's backing.

Mr. Chairman, the government will be bringing in minor amendments during the clause by clause study stage of the bill. My associates and I would be happy to answer any questions at this time.

#### [English]

**Senator Kelleher:** I will say at the outset, I have no objection to this bill in principle. I had to deal with this matter in my previous incarnation as Solicitor General. The Americans had threatened to withdraw the benefits for Canada under this defence sharing agreement because of their concerns about perceived espionage emanating from the Russian embassy. As a result of those concerns, we declared a number of people persona non grata. The Russians retaliated and cleaned out our embassy in Moscow. We were eventually able to satisfy the Americans on this. Their sensitivity on this agreement is not new.

Our chairman received a letter from the Canadian Defence Industry Association dated September 26, 2000. Have you a copy of that?

Ces amendements permettront également à mon ministère d'élargir son système de sécurité industrielle de façon à englober tous les transferts de marchandises et de technologies contrôlées au Canada. Comme vous le savez, mon ministère travaille déjà avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international en vue d'harmoniser le contrôle au Canada de certaines marchandises contrôlées.

Je crois fermement que le programme d'enregistrement n'imposera pas à l'industrie des coûts indus ni n'alourdira la réglementation. Le régime est nécessaire pour assurer la sécurité nationale en Amérique du Nord. Nous savons qu'environ 70 p. 100 des ventes de 18,5 milliards de dollars des industries de la défense et de l'aérospatiale en 1999 étaient destinées à des marchés d'exportation, principalement les États-Unis. Les entreprises devront absorber les coûts administratifs du respect de la Loi modifiée sur la protection de défense, mais ces coûts seront minimes, compte tenu des avantages économiques qui en découlent.

#### [Français]

Certains critiques soutiennent que ce projet de loi est la preuve que nous plions face aux pressions américaines. En réalité, tant le Canada que les États-Unis profiteront de l'établissement d'un périmètre nord-américain sûr pour prévenir le transfert illicite de marchandises et de technologies délicates. Les deux pays tireront des avantages économiques du maintien en Amérique du Nord d'une base industrielle de défense forte et intégrée, pouvant nous aider à nous acquitter de nos responsabilités en matière de défense et de sécurité.

Honorables sénateurs, vous conviendrez, j'en suis certain, que le renforcement et le développement du système de sécurité industrielle du Canada constituent un objectif valable. Le projet de loi S-25 est une importante mesure de bon gouvernement, qui confirmera notre partenariat avec les États-Unis dans le domaine de la défense et contribuera au rétablissement des relations commerciales préférentielles qui ont toujours existé entre les deux pays. Ce projet de loi mérite l'appui du comité.

Monsieur le président, lors de l'examen article par article du projet de loi, le gouvernement déposera des modifications mineures. Mes collaborateurs et moi sommes disposés à répondre à vos questions.

#### [Traduction]

**Le sénateur Kelleher:** Je dirai dès le départ, que je n'ai aucune objection à ce projet de loi en principe. J'ai eu à traiter de cette question quand j'étais solliciteur général. Les Américains avaient menacé le Canada de lui retirer les avantages consentis aux termes de cet accord sur le partage de la production de défense en raison de leurs inquiétudes au sujet de cas d'espionnage perçus émanant de l'ambassade russe. Par conséquent, nous avions déclaré un certain nombre de personnes persona non grata. Les Russes avaient riposté en vidant notre ambassade à Moscou. Nous avions finalement pu donner satisfaction aux Américains là-dessus. Leur susceptibilité au sujet de cet accord n'est pas nouvelle.

Notre président a reçu une lettre de l'Association de l'industrie canadienne de défense datée du 26 septembre 2000. En avez-vous un exemplaire?

**Mr. Gagliano:** Yes, I have.

**Senator Kelleher:** In the last paragraph, they say that the Canadian exemption will be largely reinstated if there is evidence that three major issues are being addressed: the tightening up of our own export controls, the harmonization of the Canadian export controls list with its American counterpart, and the implementation of a registration system.

You have dealt with some of those in your remarks. Are all three matters being addressed? Are we in active discussions with the Americans to try to resolve those three issues?

**Mr. Gagliano:** I will ask Mr. Fried to respond to your question.

**Mr. Jonathan Fried, Assistant Deputy Minister, Trade and Economic Policy, Department of Foreign Affairs and International Trade:** Honourable senators, we are indeed in active discussions with U.S. authorities, as we have been throughout the year. Indeed, all three elements will come into place with the passage of this proposed legislation.

The harmonization of the Canadian export controls list with that of the United States would be done by regulation under existing ministerial authority in the Export and Import Permits Act. Thus, no new legislation would be required.

Similarly, that would result in a tightening of controls from our border outward, again under the authority of the Export and Import Permits Act. The third element identified by the Canadian Defence Industry Association, namely, the registration system, would be addressed by Bill S-25.

**Senator Kelleher:** Assuming that we are successful in achieving this end, do you think that this will probably lead to Canada's reinstatement?

**Mr. Fried:** Indeed, our discussions with the United States suggest that harmonization works both ways. The United States itself, concurrent with our promulgation of regulations to update our list of controlled items, would similarly issue new regulations under the authority of the State Department, and under the ITAR, to reinstate the Canadian exemption. In fact it will be updated in some areas in a manner that would go further toward keeping the border open than they have to date.

Pursuant to Minister Axworthy's conversations with Ms Albright, most recently in June, when they issued a joint statement on this issue, it is the hope and intent of both Canada and the United States that the United States will move along with us during the fourth quarter of this year. Therefore, we do expect the U.S. to act quite promptly upon our completing our pieces of the puzzle.

**Senator Kelleher:** Mr. Minister, in the last paragraph on page 4 of your presentation to us you boldly state:

**M. Gagliano:** Oui.

**Le sénateur Kelleher:** Il est dit dans le dernier paragraphe que l'exemption canadienne sera en grande partie rétablie si on a la preuve que trois grandes questions sont réglées: le resserrement de nos propres contrôles à l'exportation, l'harmonisation de la Liste des marchandises d'exportation contrôlée du Canada avec son pendant américain, et la mise en place d'un système d'enregistrement.

Vous avez abordé certaines de ces questions dans vos remarques. S'en occupe-t-on? Avons-nous entamé avec les Américains des discussions intenses pour essayer de régler ces trois questions?

**M. Gagliano:** Je demanderais à M. Fried de vous répondre.

**M. Jonathan Fried, sous-ministre adjoint, Politique commerciale et économique, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:** Honorables sénateurs, nous sommes effectivement en pourparlers avec les autorités américaines, comme nous l'avons été pendant toute l'année. De fait, ces trois éléments seront mis en place avec l'adoption du projet de loi.

L'harmonisation de la Liste des marchandises d'exportation contrôlée du Canada avec celle des États-Unis se fera par règlement aux termes du pouvoir conféré au ministre dans la Loi sur les licences d'importation et d'exportation. Une nouvelle législation ne sera donc pas nécessaire.

De la même façon, cela entraînera un resserrement des contrôles de nos exportations, encore une fois aux termes de la Loi sur les licences d'importation et d'exportation. Le troisième élément défini par l'Association de l'industrie canadienne de défense, à savoir le système d'enregistrement, sera établi par le projet de loi S-25.

**Le sénateur Kelleher:** À supposer que nous réussissions à atteindre ce but, pensez-vous que cela aboutira probablement au rétablissement de l'exemption canadienne?

**M. Fried:** En fait, d'après nos discussions avec les États-Unis, l'harmonisation marche dans les deux sens. Parallèlement à notre promulgation des règlements en vue de mettre à jour notre liste de marchandises contrôlées, les États-Unis prendront de nouveaux règlements sous l'autorité du Département d'État, et aux termes de l'ITAR, pour rétablir l'exemption canadienne. En fait, elle sera mise à jour dans certains domaines d'une façon qui permettra une ouverture plus grande des frontières que ce que nous avons à l'heure actuelle.

Conformément aux conversations que le ministre Axworthy a eues avec Mme Albright, en juin notamment quand ils ont émis un communiqué conjoint sur cette question, le Canada et les États-Unis espèrent — et c'est leur intention — que les États-Unis nous emboîteront le pas au cours du quatrième trimestre de l'année en cours. Nous nous attendons donc que les États-Unis agissent promptement une fois que nous aurons mis en place nos pièces du casse-tête.

**Le sénateur Kelleher:** Monsieur le ministre, dans le dernier paragraphe de la page 4 de votre exposé, vous déclarez avec assurance:

I firmly believe the Controlled Goods Registration Program will not burden industry with undue costs or regulations.

Have you a ballpark figure on the cost?

**Mr. Gagliano:** I will ask Mr. Hachey to provide some figures.

**Mr. Dell Hachey, Director, Canadian and International Industrial Security Directorate, Supply Operations Services Branch, Department of Public Works and Government Services:** The actual cost of running the program will be \$2.5 million to \$3 million annually.

The cost to industry will be quite minor because a large percentage of the companies which do have controlled goods are already in our classified industrial security program. Thus, a number of their employees have already been screened by government.

Under this program, however, a company will have to designate an official to ensure that controlled goods are properly controlled internally. That will be the main cost.

**Senator Kelleher:** Does the Access to Information Act apply to the provisions of this bill and to the Defence Production Act as a whole?

**Mr. Fried:** Yes, it does. However, so too do the protections for commercially confidential information, and there is the possibility of applying coverage for national security purposes.

**Senator Forrestall:** Minister, I would like to follow up on Senator Kelleher's line of questioning. As you are aware, all regulations made under the Defence Production Act up to this point must be published in the *Canada Gazette*. The authority for that, of course, is in subsection 34(1). Under subsection 34(2) there is a requirement that the regulations be subjected to committee review. Clause 4 of Bill S-25 would amend section 34 to apply only to the first part; thus the regulations made under the new clauses are not subject to publication or parliamentary review. Can you tell us why regulations made under the new provisions are excluded from this process?

**Mr. Gagliano:** I will ask my officials to respond.

**Mr. John Clifford, Legal Counsel, Trade Law Division, Justice Canada, Department of Foreign Affairs and International Trade:** Clause 34 is an amendment to an existing provision in the Defence Production Act. It is a consequential amendment because of the reordering of the sections. It is an existing provision which is confined to regulations made under Part 1. Thus it preserves the status quo for regulations made pursuant to Part 1.

The existing section 34 reads:

Je crois fermement que le programme d'enregistrement des marchandises contrôlées n'imposera pas à l'industrie de coûts indus ni n'alourdira la réglementation.

Avez-vous une idée approximative de ce qu'il en coûtera?

**M. Gagliano:** Je vais demander à M. Hachey de vous fournir des chiffres.

**M. Dell Hachey, directeur, Direction de la sécurité industrielle canadienne et internationale, Direction générale des Services d'approvisionnements, ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux:** Pour administrer le programme, il en coûtera par année entre 2,5 millions et 3 millions de dollars.

Pour l'industrie, le coût sera mineur parce qu'un fort pourcentage des entreprises qui exportent des marchandises contrôlées sont déjà inscrites à notre programme de la sécurité industrielle. Un certain nombre de leurs employés ont donc déjà fait l'objet d'une évaluation par le gouvernement.

Aux termes de ce programme, cependant, une entreprise devra désigner un cadre pour s'assurer que les marchandises sont correctement contrôlées à l'intérieur. Cela représentera le principal coût.

**Le sénateur Kelleher:** La Loi sur l'accès à l'information s'applique-t-elle aux dispositions du projet de loi de même qu'à la Loi sur la production de défense dans son ensemble?

**M. Fried:** Oui. Les renseignements commerciaux à caractère confidentiel sont également protégés, et il y a possibilité de demander d'être protégé à des fins de sécurité nationale.

**Le sénateur Forrestall:** Monsieur le ministre, j'aimerais poursuivre dans la veine des questions du sénateur Kelleher. Comme vous le savez, tous les règlements pris aux termes de la Loi sur la production de défense jusqu'à présent doivent être publiés dans la *Gazette du Canada*. Le pouvoir est énoncé au paragraphe 34(1). Aux termes du paragraphe 34(2), les règlements doivent être soumis à un examen par un comité. L'article 4 du projet de loi S-25 modifierait l'article 34 qui ne s'appliquerait qu'à la première partie; donc, les règlements pris aux termes des nouvelles dispositions ne seraient pas assujettis à l'exigence de publication ou à un examen parlementaire. Pouvez-vous nous dire pourquoi les règlements pris aux termes des nouvelles dispositions sont exclus de ce processus?

**M. Gagliano:** Je vais demander à mes collaborateurs de répondre.

**Mr. John Clifford, avocat-conseil, Direction du droit commercial — Justice, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:** L'article 34 est un amendement à une disposition actuelle de la Loi sur la production de défense. Il s'agit d'un amendement corrélatif nécessaire en raison de la réorganisation des articles. Il s'agit d'une disposition existante qui est limitée aux règlements pris en application de la Partie 1. Le statu quo pour les règlements pris en application de la Partie 1 est donc préservé.

À l'heure actuelle, l'article 34 se lit comme suit:

Every regulation, as defined in the *Statutory Instruments Act*, made under authority of this Act shall be published in the *Canada Gazette* within 30 days after it is made.

The consequential amendment, in reordering the act into parts, requires that the notion of the “part” be introduced into the existing section.

The effect of that on the regulation-making authority under the bill under consideration is that the Part 2 regulations would be published in the ordinary way, and not in accordance with clause 34. Regulations made under clause 34 would be in connection with Part I only. Thus we would not be changing the existing situation under the act.

**Senator Forrestall:** My reading of it was fairly clear. I thought there was a purpose in excluding the requirement. If I have misread it, then I apologize for taking up the time of the committee with it. I do not want to get into a lengthy discussion here.

If the witness from the Justice Department is satisfied that in fact it does not preclude the review and publication, then that is fine. That is the answer and I simply misread it. However, I am not certain that I misread it at all. It was fairly clear.

**Mr. Clifford:** Sir, the regulations to be made under the new Part 2 would have to be published in the ordinary way which, as I understand the current federal regulatory policy, is in the *Canada Gazette*, Part I, to allow for comment and consultation, and to take the views of affected parties into consideration in a revision of proposed regulations. That would then be followed by publication of the final regulations in *Canada Gazette*, Part II.

**Senator Forrestall:** The amendment is such that it applies only to Part 1. Can we assume, then, that regulations made subsequently — and this is the main question — will be published? Will they be subject to parliamentary review and comment?

**Mr. Clifford:** In the ordinary way, as required by the Statutory Instruments Act, yes, senator. The regulation-making authority under Part 2 of the bill in front of this committee would not be affected by the amendment to subsection 34(1). That is because section 34 applies only to regulations made under Part 1; it does not apply to regulations that would be made under the authority of this amending bill.

**The Chairman:** Over the preceding 10 to 12 months, and I am sure for a long time, all proposed legislation that has come before this committee leaves an enormous amount of material to be done by regulation. There is a parliamentary committee that reviews regulations. The attitude of this committee is that some of the material that comes here is extremely technical, and the parliamentary committee that reviews regulations, which is composed of both senators and members of the House of Commons, may not be properly equipped to study those regulations. They may or may not be equipped; I do not know.

Les règlements, au sens de la Loi sur les textes réglementaires, pris en application de la présente loi sont publiés dans la *Gazette du Canada* dans les 30 jours de leur prise.

L'amendement corrélatif, en réorganisant la loi en parties, exige que la notion de «partie» soit introduite dans l'article existant.

L'effet de cela sur le pouvoir de réglementation existant aux termes du projet de loi à l'étude est que les règlements de la Partie 2 seront publiés de la façon habituelle et non pas conformément à l'article 34. Les règlements pris aux termes de l'article 34 ne seraient liés qu'à la Partie 1. Nous ne changeons donc pas la situation actuelle aux termes de la loi.

**Le sénateur Forrestall:** La lecture que je faisais de cet article était plutôt claire. Je croyais qu'on visait un objectif en excluant l'exigence. Je m'excuse auprès du comité de prendre de son temps si je l'ai mal compris. Je ne veux pas me lancer dans une longue discussion ici.

Si le témoin du ministère de la Justice est persuadé qu'en fait cela n'empêche ni l'examen ni la publication, c'est très bien. C'est la réponse et j'ai simplement mal lu l'article. Cependant, je ne suis pas sûr de l'avoir mal lu. C'était plutôt clair.

**Mr. Clifford:** Monsieur, les règlements à être pris aux termes de la nouvelle Partie 2 devraient être publiés de la façon habituelle, à savoir, de la façon que je comprends l'actuelle politique de réglementation du fédéral, dans la Partie 1 de la *Gazette du Canada*, pour permettre les commentaires et la consultation et pour obtenir les vues des parties touchées par une révision des règlements proposés. Il y aurait ensuite publication des règlements définitifs dans la Partie II de la *Gazette du Canada*.

**Le sénateur Forrestall:** L'amendement est libellé de telle façon qu'il ne s'applique qu'à la Partie 1. Pouvons-nous supposer, alors, que les règlements pris subséquemment — et c'est la question principale — seront publiés? Seront-ils soumis à un examen et à des commentaires de la part des parlementaires?

**Mr. Clifford:** Oui, sénateur, comme d'habitude, comme l'exige la Loi sur les textes réglementaires. Le pouvoir de réglementation aux termes de la Partie 2 du projet de loi à l'étude ne serait pas touché par l'amendement au paragraphe 34(1). Cela, parce que l'article 34 ne s'applique qu'aux règlements pris en application de la Partie 1; il ne s'applique pas aux règlements qui seraient pris aux termes de ce projet de loi.

**Le président:** Au cours des 10 à 12 mois qui ont précédé, et depuis longtemps j'en suis certain, tous les projets de loi dont a été saisi ce comité ont laissé beaucoup de questions réglées par règlement. Il existe un comité parlementaire qui étudie les règlements. Notre comité est d'avis que certaines des questions qui nous sont soumises sont extrêmement techniques, et que le comité parlementaire qui étudie les règlements, lequel est composé de sénateurs et de députés, ne dispose peut-être pas des outils nécessaires pour étudier ces règlements. Il est peut-être oublié; je ne sais pas.

We have been asking for some undertaking from the minister on each of these pieces of proposed legislation. We have asked that, after regulations have been promulgated, this committee be given a copy for review. It would not be for the purpose of hearings, as we do not want to get into that. If something sticks out like a sore thumb, we would like to know about it. In passing this bill, we are sort of writing a blank cheque. If you want to do the entire thing by regulation, you will have two sentences here in the bill, and the rest by regulation. I do not suggest that is your intention. However, as watchdogs, it has to be our intention to at least have some kind of an oversight.

We would ask the minister to undertake to at least deposit the regulations with us once a year. We have asked other ministers the same thing and they have agreed.

**Mr. Gagliano:** I have no problem with that request. However, Mr. Fried would like to add some comments.

**Mr. Fried:** If I may provide some context as to why Part 1 alone comes before this committee, or why these regulations are tabled in Parliament as opposed to the rest of the proposed legislation, if you go back in time to the original, core objectives of the Defence Production Act, it did directly involve major contracts, government spending, and specific commercial transactions with firms.

My understanding of the legislative history is that that was sufficiently important to require parliamentary scrutiny, even at the regulatory level.

The ordinary process of regulation-making, where the minister is acting solely within the discretion which Parliament has granted to him, and which is reflected in Part 2, is not of such an extraordinary nature that the regulations would have to be processed through Parliament. As my Department of Justice colleague said, it would follow the ordinary regulatory policy of government that does allow for scrutiny, as the chairman has noted, and certain quality controls.

Thus, limiting the parliamentary dimension of regulation-making to Part 1 has an historical anchor in the commercial contract dimensions of the Part 1 authority, as opposed to the new, Part 2 authority. I hope that provides some clarification.

**Senator Forrestall:** I cannot say that it does, but I have one other question and time is of the essence.

Minister, most Canadian laws that grant powers of inspection also require that where the inspector believes that the object of the inspection is relevant, that belief must be on “reasonable grounds.” Some examples would be the Employment Equity Act, the Fisheries Act, and the Firearms Act. Could I ask why Bill S-25 does not impose this requirement in paragraph 42(2)(b)?

Nous avons demandé un certain engagement de la part du ministre au sujet de chacun des éléments de la loi proposée. Nous avons demandé qu'une fois que les règlements seraient promulgués, ce comité en reçoive copie pour examen. Ce ne serait pas dans le but de tenir des audiences, étant donné que nous ne voulons pas nous immiscer là-dedans. S'il y a quelque chose de flagrant, nous aimerions le savoir. En adoptant ce projet de loi, nous donnons en quelque sorte un chèque en blanc. Si vous voulez tout faire par règlement, vous n'aurez que deux phrases dans le projet de loi, et le reste se retrouvera dans les règlements. Je ne dis pas que c'est votre intention. Cependant, en notre qualité de chiens de garde, il nous faut exercer une certaine surveillance.

Nous demanderions au ministre de s'engager à tout le moins à déposer les règlements auprès de nous une fois par année. Nous avons demandé la même chose à d'autres ministres qui ont accepté.

**M. Gagliano:** Je n'y vois pas d'inconvénient. Cependant, M. Fried aimerait ajouter quelques commentaires.

**M. Fried:** Pour mettre les choses dans leur contexte, permettez-moi d'expliquer pourquoi seule la Partie 1 est soumise à l'étude de ce comité ou pourquoi ces règlements sont déposés au Parlement par opposition au reste du projet de loi. Si vous remontez en arrière et considérez les objectifs originaux de la Loi sur la protection de défense, elle visait directement d'importants contrats, des dépenses gouvernementales et des transactions commerciales spécifiques avec des entreprises.

De la façon dont je comprends l'histoire législative, c'est que c'était suffisamment important pour exiger un examen parlementaire, même au niveau des règlements.

Le processus ordinaire de réglementation, où le ministre agit seulement dans le cadre du pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré par le Parlement, et qui est reflété dans la Partie 2, ne revêt pas une nature si exceptionnelle que les règlements devraient être soumis à l'étude du Parlement. Comme mon collègue du ministère de la Justice l'a dit, il suivrait la politique de réglementation habituelle du gouvernement qui permet un examen, comme le président l'a fait remarquer, et certains contrôles de qualité.

Par conséquent, limiter la dimension parlementaire de la réglementation à la Partie 1 se justifie sur le plan historique par les dimensions contractuelles commerciales du pouvoir de la Partie 1, par opposition au pouvoir de la nouvelle Partie 2. J'espère que cela éclaircit la situation.

**Le sénateur Forrestall:** Je ne dirais pas que ça m'éclaire, mais j'ai une autre question vu qu'il est essentiel d'agir sans retard.

Monsieur le ministre, la plupart des lois canadiennes qui accordent des pouvoirs d'inspection exigent également que lorsque l'inspecteur croit que l'objet de sa visite est justifié, il doit se fonder sur des «motifs raisonnables». On en trouve certains exemples dans la Loi sur l'équité en matière d'emploi, la Loi sur la pêche et la Loi sur les armes à feu. Pourrais-je demander pourquoi le projet de loi S-25 n'impose pas cette exigence à l'alinéa 42(2)(b)?

**Mr. Gagliano:** Senator, we will be making an amendment replacing the line with “the inspector believes on reasonable grounds.” The amendment should cover your concern.

**Senator Forrestall:** That covers a proposed amendment of mine. That is fine. That is all I have, except to say that unless my other concern is covered by an amendment, I will have at least one other.

**Senator Kroft:** Minister, I ask this question in the context of proposed legislation that has come before us in the past year. A common element has been the gathering of information about individual Canadian citizens. To some extent, we understand that this is an inevitable consequence of modern society and we need to accept that. However, we also need to maintain a constant state of vigilance as to how this is managed, the extent of it, and what the protections are.

What increase would you expect in information-gathering about individual Canadians as a result of this proposed legislation? Could you provide some comfort about efforts to limit any excesses in this area and to ensure the protection of that information? What specific role may be played by the Privacy Commissioner?

**Mr. Gagliano:** That question allows me to express my own concern. I can assure honourable senators that, prior to drafting this proposed legislation, cabinet colleagues and I were seriously concerned to ensure the protection of information, the right to privacy, and so on.

I will make the commitment, as minister responsible, that this bill must definitely ensure that we are careful and diligent in entering into this type of work. We might hurt the innocent.

On the other hand, modern technology can often create new problems that must be faced. Therefore, after long and careful consideration, we had to move to this type of proposed legislation to protect the Canadian interest, industry, and security.

I am well aware of the legacy that rests in this bill. However, we must proceed with it to ensure that measures will be taken to protect the information in a proper manner.

**Senator Kroft:** Specifically on the Privacy Act, does the Privacy Commissioner have access?

**Mr. Fried:** Yes.

[Translation]

**Senator Poulin:** Mr. Gagliano, you talked about major repercussions for Canada's industrial sector. Could you give us some idea of the actual consequences of this initiative? How many industries will be affected and what kind of yearly figures are we talking about?

**M. Gagliano:** Sénateur, nous apporterons un amendement qui remplacera la ligne en question avec les mots «l'inspecteur croit avoir des motifs raisonnables». Cet amendement devrait apaiser vos craintes.

**Le sénateur Forrestall:** Cela vise un amendement que je me proposais de présenter. C'est parfait. C'est tout ce que j'ai à dire sauf que, à moins que l'amendement ne vise mon autre sujet de préoccupation, j'en aurais au moins un autre à présenter.

**Le sénateur Kroft:** Monsieur le ministre, je pose cette question à la suite des projets de mesure dont nous avons été saisis l'année dernière. Il s'en dégageait un élément commun, soit de rassembler des renseignements sur de simples citoyens canadiens. Nous comprenons que, dans une certaine mesure, il s'agit là d'une conséquence inévitable de la société moderne et que nous devons l'accepter. Cependant, nous avons aussi besoin d'exercer une vigilance constante sur la façon dont ces renseignements sont gérés, dans quelle mesure, et savoir quelles sont les mesures de protection.

Combien de renseignements supplémentaires comptez-vous rassembler au sujet de simples Canadiens à la suite de ce projet de loi? Pourriez-vous nous rassurer en nous disant les efforts qu'on déploie pour limiter tout excès dans ce domaine et pour garantir la protection de ces données? Quel rôle précis le Commissaire à la protection de la vie privée pourra-t-il jouer?

**M. Gagliano:** Cette question me permet d'exprimer mes propres craintes. Je peux garantir aux honorables sénateurs qu'avant la rédaction de ce projet de loi, mes collègues du cabinet et moi-même étions très soucieux de garantir la protection des renseignements, le droit à la protection de la vie privée et ainsi de suite.

Je promets, en tant que ministre responsable, que ce projet de loi devra garantir absolument que nous entreprendrons ce genre de tâche de façon minutieuse et diligente. On pourrait faire du tort à des innocents.

D'autre part, la technologie moderne peut parfois créer de nouveaux problème que nous devons affronter. Par conséquent, après un long et sérieux examen de la question, nous avons dû opter pour ce genre de projet de loi afin de protéger les intérêts et les entreprises canadiennes ainsi que la sécurité du Canada.

Je suis parfaitement conscient des conséquences que comporte ce projet de loi. Cependant, nous devons l'adopter pour garantir que des mesures seront prises pour protéger les renseignements de façon appropriée.

**Le sénateur Kroft:** En ce qui concerne précisément la Loi sur la protection de la vie privée, est-ce que le Commissaire à la vie privée a accès à ces renseignements?

**M. Fried:** Oui.

[Français]

**Le sénateur Poulin:** Monsieur Gagliano, vous avez mentionné dans votre présentation que les répercussions seraient majeures pour le secteur industriel du Canada. Pourriez-vous nous donner un aperçu des conséquences réelles de cet impact? Combien d'industries seront affectées, quel sera le chiffre d'affaires par année?

**Ms Billings:** Last year, for example, the aerospace industry accounted for nearly 100,000 jobs and for over \$17 billion. Defence is a very important industry. We do not know exactly how much is at stake overall, but judging from the discussions we have had, this industry is very important to the Canadian economy.

**Senator Bacon:** Mr. Gagliano, you stated on page 5 of your presentation that according to some nay sayers, this bill is proof that we are bowing to U.S. pressure, even though both Canada and the United States stand to benefit from the establishment of a clear North American zone. Could you elaborate further on this statement? When you say that both countries stand to benefit from an economic standpoint and that we are not caving in, do you mean to say that both sides reap equal benefits, or that the split will be 50-50, or 60-40?

**Mr. Gagliano:** As a result of these changes, our Canadian industry will be in a position where it can continue to do business and seize the opportunities that present themselves. Earlier, we threw out some figures. I am not certain whether the benefits will be split evenly between the two countries, that is 50-50, but our industries definitely do play a very important role and this bill ensure that they will continue to be players.

All North American defence industries are linked in a crucial way. If the United States and Canada can continue to work together, these industries will experience growth. Growth is a part of this industry. This sector is responsible for the emergence of many technologies. Therefore, we definitely have a strong industry and it certainly stands to benefit even more from this legislation.

**Senator Bacon:** Are any particular regions in Canada targeted more by development?

**Mr. Gagliano:** I would have to say Ontario and Quebec.

**Ms Billings:** All provinces are.

**Mr. Gagliano:** All regions are, of course, but these two provinces more particularly. The high tech sector accounts for 85,000 jobs across Canada.

[English]

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators, that the committee move to clause by clause?

**Mr. Gagliano:** If I may just respond to the previous statement by Senator Forrestall. As minister, I have no problem on the surface with the amendment. However, the Department of Justice has some technical questions. I do not wish to lose any time, but perhaps when we get to clause-by-clause consideration of the bill, that can be addressed.

**The Chairman:** Let us address that when we get to clause by clause consideration of the bill.

**Mr. Gagliano:** There should be some discussion as to exactly what that means. I am a lawyer and I have no problem with that, but sometimes that does not mean that I understand the full impact.

**Mme Billings:** L'industrie aérospatiale, l'année passée par exemple, représentait presque 100 000 emplois et plus de 17 milliards de dollars. La défense constitue une industrie très importante. Nous ne connaissons pas le total des sommes qu'elle met en jeu, mais les montants dont elle fait état lors de nos discussions nous indiquent que cette industrie est très importante pour l'économie canadienne.

**Le sénateur Bacon:** Monsieur Gagliano, vous dites à la page 5 que certains critiques soutiennent que ce projet de loi est la preuve que nous plions face aux pressions américaines, mais que tant le Canada que les États-Unis profiteront de l'établissement d'un périmètre nord-américain sûr. Pourriez-vous élaborer davantage sur ce thème? Si on dit que les deux pays retireront des avantages économiques, est-ce que ce sera dans une proportion de 50-50 ou 60-40, pour faire dire que nous ne plions pas?

**M. Gagliano:** Nous permettons grâce à ces changements, à notre industrie canadienne, de continuer à faire des affaires et à profiter des opportunités qui se présenteront. Nous avons donné des chiffres plus tôt. Je ne sais pas s'il s'agit d'une proportion telle que 50-50, mais nos industries jouent définitivement un rôle très important et, avec ce projet de loi, nous nous assurons qu'elles continueront de participer.

Dans l'ensemble, un lien important existe entre toutes les industries de défense nord-américaines. Je crois que si les États-Unis et le Canada peuvent continuer à travailler ensemble, ces industries se développeront. C'est une industrie où il y a du développement. Beaucoup de technologies commencent par ce secteur, alors définitivement, on a une industrie forte et on va certainement en profiter davantage.

**Le sénateur Bacon:** Est-ce que des régions, en particulier au Canada, sont touchées davantage par le développement?

**M. Gagliano:** Les provinces touchées sont l'Ontario et le Québec.

**Mme Billings:** Toutes les provinces.

**M. Gagliano:** Toutes les régions, bien sûr, mais principalement ces deux provinces. On parle de 85 000 emplois dans le secteur des hautes technologies à travers tout le Canada.

[Traduction]

**Le président:** Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs pour que le comité passe à l'étude article par article?

**Mr. Gagliano:** Je voudrais avec votre permission répondre à la déclaration antérieure du sénateur Forrestall. En tant que ministre, l'amendement à première vue ne me pose aucun problème. Cependant, le ministère de la Justice y voit certains problèmes d'ordre technique. Je ne veux pas perdre de temps mais peut-être pourriez-vous, lors de l'étude article par article du projet de loi, vous pencher sur ces problèmes.

**Le président:** Faisons-le lorsque nous aborderons l'étude article par article du projet de loi.

**M. Gagliano:** Il faudra discuter du sens exact de l'amendement. N'étant pas avocat je ne vois aucune difficulté à la chose mais parfois cela ne veut pas dire que j'en comprenne toutes les ramifications.

**The Chairman:** I am now proposing that we proceed to clause-by-clause consideration of the bill.

**Senator Forrestall:** If I may beg your indulgence and make one other technical point with respect to the bill that may be covered, which will get rid of me.

The numbering of the clauses suggests that there are a total of 46, plus a schedule. Clause 7 of the bill indicates that the schedule will be added after clause 47. This may be a simple error in numbering. However, if not, where is clause 47?

**Mr. Gagliano:** That is an error and it will be changed.

**The Chairman:** Let me point out that we have eight clauses to review. Clauses 5 and 7 have amendments. Senator Forrestall has proposed two amendments, one of which is now redundant. Shall we proceed?

**Mr. Gagliano:** If I may I be excused?

**The Chairman:** Thank you for being here and we will carry on.

**Mr. Fried:** Similarly, Mr. Chairman, you will be better served by having legal counsel at the table rather than a policy official at this stage of your proceedings, so I too shall stand aside.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators, that the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Is it agreed that clause 1 carry, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Is it agreed that clause 2 carry, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Is it agreed that clause 3 carry, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Is it agreed that clause 4 carry, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Clause 5. It is moved by Senator Rompkey:

That Bill S-25 be amended in clause 5, on page 2, by replacing, in the English version, before line 1, the title "REGULATION OF CONTROLLED GOODS" with the following:

"REGULATION OF ACCESS TO CONTROLLED GOODS".

**Senator Rompkey:** We learned from the French version, which is more accurate.

**The Chairman:** Is that agreed, honourable senators?

**Le président:** Je propose que nous passions maintenant à l'étude article par article du projet de loi.

**Le sénateur Forrestall:** Si je puis solliciter votre indulgence, j'aimerais formuler un autre point à caractère technique relativement au projet de loi dont on pourrait discuter, et ainsi vous n'aurez plus à m'écouter.

Le numérotage des articles donne à entendre qu'il y en a 46 en tout, outre une annexe. L'article 7 du projet de loi stipule que l'annexe sera ajoutée à la suite de l'article 47. C'est peut-être une simple erreur de numérotage. Sinon où est l'article 47?

**M. Gagliano:** C'est une erreur et elle sera rectifiée.

**Le président:** Je tiens à préciser que nous avons huit articles du projet de loi à examiner. Les articles 5 et 7 ont des amendements. Le sénateur Forrestall en avait proposé deux dont un est désormais superflu. Allons-nous commencer?

**M. Gagliano:** Puis-je m'en aller?

**Le président:** Merci d'être venu et nous allons continuer.

**M. Fried:** De même, monsieur le président, ce serait une bonne idée qu'un avocat soit présent à la table plutôt qu'un fonctionnaire chargé de la politique, à cette étape de vos délibérations, donc moi aussi je vais quitter la table.

**Le président:** Est-il entendu, honorables sénateurs, que l'adoption du titre est réservée?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

Est-il entendu que l'article 1 est adopté, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

Est-il entendu que l'article 2 est adopté, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

Est-il entendu que l'article 3 est adopté, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

Est-il entendu que l'article 4 est adopté, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

L'article 5. Il est proposé par le sénateur Rompkey:

Que le projet de loi S-25 soit modifié, à l'article 5, à la page 2, par substitution, dans la version anglaise, avant la ligne 1, à l'intertitre «REGULATION OF CONTROLLED GOODS», de ce qui suit:

"REGULATION OF ACCESS TO CONTROLLED GOODS»

**Le sénateur Rompkey:** Nous avons fait notre profit de la version française qui est plus exacte.

**Le président:** Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Clause 5. It is moved by Senator Rompkey:

That Bill S-25 be amended in clause 5, on page 2, by replacing line 13, with the following:

“registration under 39 or 39.1, knowingly ex-”.

**Senator Rompkey:** That is simply a result, Mr. Chairman, of amending clause 39 and subclause 39(1), which will come later.

**The Chairman:** Is that agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Clause 5. It is moved by Senator Rompkey:

That Bill S-25 be amended in clause 5, on page 3, by

(a) replacing lines 21 to 23, with the following:

“39. Individuals of a class prescribed by regulation are exempt from registration.

39.1(1) The Minister may, in accordance with the regulations, exempt an individual from registration”; and

(b) replacing lines 33 to 35 with the following:

“(4) If an exemption is granted, the Minister shall furnish, in accordance with the regulations, a certificate of”.

**Senator Forrestall:** Is that a process amendment?

**Senator Rompkey:** It is just wording. The previous wording was not entirely clear.

**The Chairman:** Is that agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

It is moved by Senator Rompkey:

That Bill S-25 be amended in clause 5, page 4:

(a) by replacing, in the English version, line 26 with the following:

“inspection or copying any document that; and

(b) by replacing line 27 with the following:

“the inspector believes, on reasonable grounds, contains any in-”

Do you wish to explain that, Senator Rompkey?

**Senator Rompkey:** I would defer to the officials at this point, Mr. Chairman.

**Ms Billings:** We will ask our legal staff to explain some of the issues.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

Article 5. Il est proposé par le sénateur Rompkey:

Que le projet de loi S-25 soit modifié, à l'article 5, à la page 2, par substitution, à la ligne 17, de ce qui suit:

«application des articles 39 ou 39.1, nul ne peut délibéré...»

**Le sénateur Rompkey:** Ce changement est simplement le résultat, monsieur le président, de la modification de l'article 39 et du paragraphe 39(1) qu'on examinera plus tard.

**Le président:** Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

Article 5. Il est proposé par le sénateur Rompkey:

Que le projet de loi S-25 soit modifié, à l'article 5, à la page 3,

a) par substitution, aux lignes 20 à 23 de ce qui suit:

«39. Sont exemptées d'inscription les personnes physiques qui font partie d'une catégorie prévue par règlement.

39.1(1) le ministre peut, en conformité avec les règlements, exempter d'inscription toute personne physique et exiger à cette fin les»;

b) par substitution, aux lignes 33 à 35 de ce qui suit:

«4) S'il accorde l'exemption, le ministre délivre un certificat — dont il fixe la forme — en conformité avec les règlements.»

**Le sénateur Forrestall:** S'agit-il d'un processus d'amendement?

**Le sénateur Rompkey:** C'est simplement du libellé. Le libellé antérieur n'était pas absolument clair.

**Le président:** Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

Il est proposé par le sénateur Rompkey:

Que le projet de loi S-25 soit modifié, à l'article 5, à la page 4:

a) par substitution, dans la version anglaise, à la ligne 26, de ce qui suit:

inspection or copying any document that; et

b) par substitution, aux lignes 24 et 25, de ce qui suit:

«qui a des motifs raisonnables de croire qu'il contient de l'information relative à»

Voulez-vous expliquer votre amendement, sénateur Rompkey?

**Le sénateur Rompkey:** Je m'en remets aux fonctionnaires pour le moment, monsieur le président.

**Mme Billings:** Nous allons demander à notre personnel des services juridiques d'expliquer certains des problèmes.

**The Chairman:** Actually, this is Senator Forrestall's amendment.

**Senator Rompkey:** I was about to say I did not have it in front of me.

**The Chairman:** It is Senator Forrestall's amendment, with which I believe the government is in agreement; however, I am not sure of that.

**Senator Forrestall:** I might be in agreement with the government; that might be the simpler way of doing it. Not having put it forward, I do not have to withdraw it. That is the amendment I was speaking about with the minister.

**The Chairman:** I think maybe they gave me the wrong one; I do not know. Is it the same one the government proposed? Is there any comment on this proposed amendment?

**Mr. Clifford:** Mr. Chairman, with respect to the first proposed amendment related to inspection or copying of any document?

**The Chairman:** You are going backwards. We have passed that.

**Mr. Clifford:** That is passed; sorry, I missed that. I gather the second item on the same page, Mr. Chairman, is the one to which you are directing my attention; is that correct?

**The Chairman:** The amendment under discussion begins by replacing the English version in line 26.

**Mr. Clifford:** We have no objection to that, Mr. Chairman.

With respect to the second item on that page...

**The Chairman:** "The inspector believes on reasonable grounds."

**Mr. Clifford:** Mr. Chairman, the bill has been designed to provide for administrative inspection. By introducing the words "on reasonable grounds," the standard is raised considerably. The inspector would then require reasonable grounds to look at materials in the files of a registered company.

It suggests that a criminal investigation is being undertaken in connection with that exercise. This is not the intent of the bill. In fact the bill does not provide for criminal searches. In the event that there is an allegation of a criminal offence, inspectors and other officials would have to follow the provisions of the Criminal Code and obtain a search warrant. There is no provision for a criminal search in this bill. That would be handled through the Criminal Code.

The wording of the amendment suggests that the inspector is doing something other than an administrative inspection. It suggests that the inspector is investigating criminal allegations.

**The Chairman:** Are you saying that the words "reasonable grounds" suggest a criminal investigation?

**Le président:** À vrai dire, il s'agit de l'amendement du sénateur Forrestall.

**Le sénateur Rompkey:** J'étais sur le point de dire que je ne l'avais pas sous les yeux.

**Le président:** C'est l'amendement du sénateur Forrestall avec lequel je crois le gouvernement est d'accord; cependant je n'en suis pas certain.

**Le sénateur Forrestall:** Je suis peut-être d'accord avec le gouvernement; ce serait peut-être une façon plus simple de procéder. Ne l'ayant pas présenté, je n'ai pas à le retirer. C'est l'amendement dont je parlais avec le ministre.

**Le président:** Je crois qu'on n'a peut-être donné le mauvais amendement; je ne sais pas. Est-ce le même que le gouvernement a proposé? Quelqu'un a-t-il quelque chose à dire au sujet de ce projet d'amendement?

**M. Clifford:** Monsieur le président, en ce qui concerne le premier amendement qu'on a proposé relativement à l'examen ou la reproduction de tout document?

**Le président:** Vous revenez en arrière. Nous avons adopté cet amendement.

**M. Clifford:** Oh! Il est adopté, pardon je l'ai raté. Je suppose, monsieur le président, que le deuxième article sur la même page est celui sur lequel vous attirez mon attention, n'est-ce pas?

**Le président:** L'amendement en discussion commence par une substitution dans la version anglaise à la ligne 26.

**M. Clifford:** Nous n'avons pas d'objection à cet amendement, monsieur le président.

Relativement au deuxième article sur cette page...

**Le président:** «Qui a des motifs raisonnables de croire.»

**M. Clifford:** Monsieur le président, le projet de loi a été conçu pour assurer une inspection réglementaire. En ajoutant les mots «qui a des motifs raisonnables» on élève la barre considérablement. L'inspecteur devrait alors avoir des motifs raisonnables d'examiner les documents dans les dossiers d'une compagnie inscrite.

Ces mots laissent entendre qu'une enquête criminelle est en cours relativement à cette inspection. Ce n'est pas l'objet du projet de loi. En fait, le projet de loi ne prévoit pas de recherches pénales. Au cas où il aurait une allégation d'infraction pénale, les inspecteurs et autres fonctionnaires devraient appliquer les dispositions du Code criminel et obtenir un mandat de perquisition. Aucune recherche pénale n'est prévue dans ce bill. C'est le Code criminel qui s'occupera de ces cas.

Le libellé de l'amendement donne à entendre que l'inspecteur procède à autre chose qu'à une inspection réglementaire, qu'il enquête sur des allégations criminelles.

**Le président:** Dites-vous que les mots «qui a des motifs raisonnables» laissent supposer qu'il s'agit d'une enquête criminelle?

**Mr. Clifford:** The words do have some significance in criminal law and one would normally see them in connection with criminal searches. The intent of using “administrative inspection” is to enable the inspector to look at the security systems in place and suggest helpful alternatives, which is the normal practice of inspectors in other regimes throughout the government. The intention is not to have the inspector conduct a criminal search.

If the inspector found something in the course of an ordinary administrative inspection that he believed was appropriate for criminal investigation, he would have to obtain a search warrant in the ordinary way. Thus he would have to withdraw from the premises, and then, on reasonable and probable grounds, present sufficient evidence to obtain a search warrant under the Criminal Code.

For these reasons, I submit that the words “on reasonable grounds” would suggest, inappropriately, that the inspector is engaged in a criminal search.

**Senator Furey:** Mr. Chairman, who can accompany an inspector and who has access to the inspector’s findings?

**Mr. Clifford:** As provided for in subclause 42(3), when exercising any authority under this part, an inspector may be accompanied by any other person he chooses. However, it is not the intention of the inspector to collect information that would result in the creation of a personal information bank within the meaning of the Privacy Act.

**Senator Furey:** However, that does open it up to a fishing expedition, does it not?

**Mr. Clifford:** One could characterize an inspection in any number of ways. In this bill we have been careful to avoid characterizing an administrative inspection as a criminal search.

**Senator Forrestall:** Paragraph 44(e) reads:

...fail to comply with any reasonable request of an inspector or otherwise obstruct an inspector in the performance of the inspector’s functions.

There is provision in the act for punishment, including fairly stiff fines. I do not understand why your department and the Department of Justice are apparently at loggerheads over this. I have no difficulty with it at all.

I am not really satisfied with the explanation. However, the amendment put forward by the department is virtually identical to the one that I have put forward. Unless someone can convince me that it would do an extreme disservice to the process, I am inclined to accept the department’s view on this and support Senator Rompkey’s amendment.

**The Chairman:** Which is Senator Rompkey’s amendment?

**Senator Forrestall:** The one he just moved about replacing a line in the English version.

**M. Clifford:** Ces mots ont une importance en droit criminel et on les trouve normalement en rapport avec des enquêtes criminelles. En parlant «d’inspection réglementaire», l’objet est de permettre à l’inspecteur d’examiner les systèmes de sécurité installés et de proposer d’autres suggestions utiles, ce que font normalement les inspecteurs dans d’autres instances de tout secteur public. L’article n’a pas pour objet de faire entreprendre une enquête criminelle par l’inspecteur.

Si l’inspecteur dans le cours d’une inspection réglementaire ordinaire trouve quelque chose qui, à son avis, pourrait donner lieu à une enquête criminelle, il faudra qu’il obtienne un mandat de perquisition de la façon ordinaire. Ainsi il devra se retirer des lieux et ensuite, en invoquant des motifs raisonnables et probables, présenter des preuves suffisantes pour obtenir un mandat de perquisition en vertu du Code criminel.

Voilà pourquoi, j’estime que les mots «qui a des motifs raisonnables» donneraient à entendre, de manière inappropriée, que l’inspecteur s’adonne à une enquête criminelle.

**Le sénateur Furey:** Monsieur le président, qui peut accompagner un inspecteur et qui a accès aux constatations de l’inspecteur?

**M. Clifford:** Comme le stipule le paragraphe 42(3), dans l’exercice des attributions que lui confère la présente partie, l’inspecteur peut se faire accompagner d’une personne de son choix. Cependant, l’inspecteur n’a pas l’intention de réunir des données qui aboutiraient à la création d’un répertoire des renseignements personnels au sens de la Loi sur la protection de la vie privée.

**Le sénateur Furey:** N’empêche que cela ouvre la porte à un certain furetage, n’est-ce pas?

**M. Clifford:** On peut caractériser une inspection d’un certain nombre de façons. Dans ce projet de loi nous avons bien pris soin d’éviter de caractériser une inspection réglementaire comme une recherche criminelle.

**Le sénateur Forrestall:** À l’alinéa 44e) on peut lire:

[...] de manquer aux exigences que peut valablement formuler l’inspecteur agissant dans l’exercice de ses fonctions ou d’entraver son action.

Le texte du projet de loi prévoit des sanctions y compris des amendes assez élevées. Je ne comprends pas pourquoi votre ministère et le ministère de la Justice sont, paraît-il, à couteaux tirés à ce sujet. Cela ne me pose aucune difficulté.

Votre explication ne me satisfait pas vraiment. Cependant, l’amendement présenté par le ministère est presque identique à celui que j’avais présenté. À moins que quelqu’un ne parvienne à me convaincre que cela ferait grand tort à la procédure, je suis porté à accepter le point de vue du ministère à ce sujet et à appuyer l’amendement du sénateur Rompkey.

**Le président:** Quel est l’amendement du sénateur Rompkey?

**Le sénateur Forrestall:** Celui qu’il vient de proposer visant à substituer une ligne dans la version anglaise.

**Senator Rompkey:** That was not my amendment. However, regardless of who moved it, I do support part (a) but not part (b). I would support the following amendment:

That Bill S-25 be amended, in clause 5, page 4,

(a) by replacing, in the English version, line 26 with the following:

“inspection or copying any document that”

I would not, however, accept the proposed subclause (b), which includes “on reasonable grounds,” because there is some difficulty with that.

Thus I would support (a) but not (b), and I hope that Senator Forrestall will agree.

**Senator Forrestall:** Yes.

**The Chairman:** Therefore, it is moved by Senator Forrestall:

That Bill S-25 be amended, in clause 5, page 4, by replacing, in the English version, line 26 with the following:

“inspection or copying any document that”

Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is carried.

Senator Rompkey moved:

That Bill S-25 be amended in clause 5, on page 5, by replacing line 16 with the following:

“sections 39 and 39.1, including”.

Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 6 carry?

**Senator Rompkey:** Agreed.

**The Chairman:** Now we come to clause 7, which has an amendment.

It is moved by Senator Forrestall:

That Bill S-25 be amended in clause 7, on page 7, by replacing line 35, with the following:

“**section 46, the schedule set out in the**”.

Is that agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

**The Chairman:** Shall clause 8 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall the schedule carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Le sénateur Rompkey:** Ce n’était pas mon amendement. Cependant, peu importe qui l’a proposé, je suis en faveur de la partie a) mais pas de la partie b). Par contre j’appuie l’amendement suivant:

Que le projet de loi S-25 soit modifié, à l’article 5, à la page 4,

a) par substitution, dans la version anglaise, à la ligne 26 de ce qui suit:

«l’examen, ou la reproduction de tout document que»

Cependant je n’accepte pas l’alinéa b) proposé qui inclut les mots suivants «qui a des motifs raisonnables» parce que j’y vois une certaine difficulté.

J’appuie donc a) mais pas b) et j’espère que le sénateur Forrestall sera d’accord.

**Le sénateur Forrestall:** Oui.

**Le président:** Donc, il est proposé par l’honorables sénateur Forrestall:

Que le projet de loi S-25 soit modifié, à l’article 5, à la page 4, par substitution, dans la version anglaise, à la ligne 26, de ce qui suit:

«examen ou reproduction de tout document qui»

Êtes-vous d’accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** La motion est adoptée.

Le sénateur Rompkey propose:

Que le projet de loi S-25 soit modifié, à l’article 5, à la page 5, par substitution à la ligne 17, de ce qui suit:

«application des articles 39 ou 39.1, nul ne peut délibé [...]»

Êtes-vous d’accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 6 est-il adopté?

**Le sénateur Rompkey:** D'accord.

**Le président:** Nous en venons maintenant à l’article 7 qui comporte un amendement.

Il est proposé par le sénateur Forrestall:

Que le projet de loi S-25 soit modifié, à l’article 7, à la page 7, par substitution, à la ligne 33, de ce qui suit:

«**section, après l’article 46, de l’annexe figurant**».

Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

**Le président:** L'article 8 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. L'annexe est-elle adoptée?

**Des sénateurs:** D'accord.

**Le président:** Adopté. Le titre est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**The Chairman:** Carried. Shall the bill carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it agreed that Senator Rompkey report the bill, with amendments, to the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you all for your time.

The committee proceeded *in camera*

**Le président:** Adopté, le projet de loi est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Êtes-vous d'accord pour que le sénateur Rompkey fasse rapport du projet de loi, avec des amendements, au Sénat?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Merci à vous tous.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

---



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Edition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

#### APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Alfonso Gagliano, P.C., M.P., Minister of  
Public Works and Government Services.

L'honorable Alfonso Gagliano, c.p., député, ministre des  
Travaux publics et des Services gouvernementaux.

#### WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Public Works and Government Services:*

Ms Jane Billings, Assistant Deputy Minister, Supply  
Operations Services Branch;

Mr. Dell Hachey, Director, Canadian and International  
Industrial Security Directorate, Supply Operations Services  
Branch.

*From the Department of Foreign Affairs and International Trade:*

Mr. Jonathan Fried, Assistant Deputy Minister, Trade and  
Economic Policy.

*From the Department of Justice:*

Mr. John C. Clifford, Counsel, Trade Law Division.

*Du ministère des Travaux publics et des Services  
gouvernementaux:*

Mme Jane Billings, sous-ministre adjointe, Direction générale  
des services d'approvisionnement;

M. Dell Hachey, directeur, Direction de la sécurité industrielle  
canadienne et internationale, Direction générale des  
services d'approvisionnement.

*Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce  
international:*

M. Jonathan Fried, sous-ministre adjoint, Politique  
commerciale et économique.

*Du ministère de la Justice:*

M. John C. Clifford, avocat-conseil, Direction du droit  
commercial.



Second Session  
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la  
trente-sixième législature, 1999-2000

## SENATE OF CANADA

*Standing Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable E. LEO KOLBER

## INDEX

OF PROCEEDINGS

*(Issues Nos. 1 to 20 inclusive)*

## SÉNAT DU CANADA

*Comité sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable E. LEO KOLBER

## INDEX

DES DÉLIBÉRATIONS

*(Fascicules nos 1 à 20 inclusivement)*

38062



Prepared by

Ariane Bissonnette,

Information and Documentation Branch,

**LIBRARY OF PARLIAMENT**

Compiled by

Ariane Bissonnette,

Direction de l'information et de la documentation,

**BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

## SENATE OF CANADA

Banking, Trade and Commerce,  
Standing Senate Committee  
2nd Session, 36th Parliament, 1999-2000

### INDEX

(Issues 1-20 inclusive)

**R:** Issue number followed by R refers to the report contained within that issue.

### COMMITTEE

#### Banking, Trade and Commerce, Standing Senate Committee

##### Motions and agreements

Acting Chair, election, 13:4:40

Bill C-22, 14:4-5; 16:3-4, 41-3

Bill C-24, 19:5, 37-8, 42

Bill C-25, 17:5-6, 49-55

Bill C-37, 18:4, 27-8

Bill S-3, 2:5, 23-4

Bill S-19, letter, printing as appendix, 17:6

Bill S-25, 20:4-6, 17-23

Budget, 4:3, 22-3; 8:3

Capital gains taxation, report, adoption, 8:4

Comparative study, 19:5

Export Development Act, 5:4; 8:3

Meetings, 11:3

Organization meeting, 1:4-6, 10-3

##### Orders of reference

Bill C-22, 14:3

Bill C-24, 19:3

Bill C-25, 17:3

Bill C-37, 18:3

Bill S-3, 2:3

Bill S-19, 10:3

Bill S-25, 20:3

Domestic and international financial system, 1:3

Procedure, 1:13-5; 3:46; 13:24-7; 16:18-9

Question of privilege and point of order, Senator Angus, documentation, 15:57-8

##### Reports to Senate

Bill C-22, without amendment, but with a letter and observations, 16:5-9

Bill C-24, without amendment, but with observations, 19:7

Bill C-25, without amendment, 17:7

Bill C-37, without amendment, 18:6

Bill S-3, without amendment, 3:5

Bill S-25, with amendments, 20:7

Budget, 1:8-9

Export Development Act, 8:5

Taxation (The) of Capital Gains, 12:5

### SENATORS

#### Angus, Hon. W. David

Bill C-22, 14:23-7, 36; 15:64-8, 74-5, 82-5; 16:28-36

Bill S-3, 2:18-9

Bill S-19, 11:12-7, 20; 17:64-70

Committee, procedure, 3:46; 15:57

Domestic and international financial system, 9:9, 13-4, 27, 33

Capital gains tax, reduction, 1:29-34, 47-9; 3:21-3, 43-5; 4:31-4; 6:17-22; 7:5, 10-7, 22, 28, 37-40, 43-5

Export Development Corporation (EDC), 2:45-52; 5:28-31, 33, 48-54

## SÉNAT DU CANADA

Banques et commerce,  
Comité sénatorial permanent  
2<sup>e</sup> session, 36<sup>e</sup> législature, 1999-2000

### INDEX

(Fascicules 1-20 inclusivement)

**R:** Le numéro de fascicule suivi d'un R réfère au rapport contenu dans ce fascicule.

### COMITÉ

#### Banques et commerce, Comité sénatorial permanent

##### Motions et conventions

Budget, 4:3, 22-3; 8:3

Étude comparative, 19:5

Gains en capital, impôt, adoption du rapport, 8:4

Loi sur l'expansion des exportations, 5:4; 8:3

Président suppléant, élection, 13:4, 40

Projet de loi C-22, 14:4-5; 16:3-4, 41-3

Projet de loi C-24, 19:5, 37-8, 42

Projet de loi C-25, 17:5-6, 49-55

Projet de loi C-37, 18:4, 27-8

Projet de loi S-3, 2:5, 23-4

Projet de loi S-19, lettre, annexion aux délibérations, 17:6

Projet de loi S-25, 20:4-6, 17-23

Réunion d'organisation, 1:4-6, 10-3

Réunions, 11:3

##### Ordres de renvoi

Projet de loi C-22, 14:3

Projet de loi C-24, 19:3

Projet de loi C-25, 17:3

Projet de loi C-37, 18:3

Projet de loi S-3, 2:3

Projet de loi S-19, 10:3

Projet de loi S-25, 20:3

Régime financier canadien et international, 1:3

Procédure, 1:13-5; 3:46; 13:24-7; 16:18-9

Question de privilège et appel au Règlement, sénateur Angus, documentation, 15:57-8

##### Rapports au Sénat

Budget, 1:8-9

Impôt (L') sur les gains en capital, 12:5

Loi sur l'expansion des exportations, 8:5

Projet de loi C-22, sans amendement, mais avec une lettre et des observations, 16:5-6, 10-3

Projet de loi C-24, sans amendement, mais avec des observations, 19:7

Projet de loi C-25, sans amendement, 17:7

Projet de loi C-37, sans amendement, 18:6

Projet de loi S-3, sans amendement, 3:5

Projet de loi S-25, avec amendements, 20:7

### SÉNATEURS

#### Angus, honorable W. David

Comité, procédure, 3:46; 15:57

Projet de loi C-22, 14:23-7, 36; 15:64-8, 74-5, 82-5; 16:28-36

Projet de loi S-3, 2:18-9

Projet de loi S-19, 11:12-7, 20; 17:64-70

Régime financier canadien et international, 9:9, 13-4, 27, 33

Gains en capital, impôt, réduction, 1:29-34, 47-9; 3:21-3, 43-5; 4:31-4; 6:17-22; 7:5, 10-7, 22, 28, 37-40, 43-5

Société pour l'expansion des exportations (SEE), 2:45-52; 5:28-31, 33, 48-54

**Bacon, Hon. Lise**  
Bill S-25, 20:17

**Banks, Hon. Tommy**  
Bill C-37, 18:12-3

**Bolduc, Hon. Roch**  
Domestic and international financial system, 9:21-2,32

**Boudreau, Hon. J. Bernard**  
Bill C-37, 18:20-1

**DeWare, Hon., Mabel M.**  
Bill C-25, 17:51-4

**Finnerty, Hon. Isobel**  
Bill C-24, 19:32

**Fitzpatrick, Hon. D. Ross**  
Bill C-22, 15:31-3,40-1,81-2; 16:43  
Bill C-24, 19:32  
Bill S-3, 2:22-4  
Bill S-19, 11:23-4; 13:14-5,21-3,39,52,59-60; 17:59  
Domestic and international financial system, 9:9,24-5  
Capital gains tax, reduction, 3:20,36

**Forrestall, Hon. J. Michael**  
Bill S-25, 20:13-22

**Furey, Hon. George**  
Bill C-22, 14:13,19-20,27-8; 15:15-7,28-9,33,49-51,56,61,72,88  
Bill C-24, 19:40  
Bill C-25, 17:23-4,29,41,54  
Bill S-19, 10:20-1,27; 11:17; 12:15-6; 13:22,40-2,52-3; 17:62-3  
Bill S-25, 20:21  
Committee, procedure, 13:25  
Domestic and international financial system, 9:15,28  
Capital gains tax, reduction, 3:14,23-4,40-1; 7:18,44

**Grafestein, Hon. Jerahmiel S.**  
Bill C-22, 16:41  
Domestic and international financial system, 9:11-2,26  
Export Development Corporation (EDC), 5:31-4,39-40,59-62

**Graham, Hon. Alasdair B.**  
Domestic and international financial system, capital gains tax, reduction, 7:66-8

**Hervieux-Payette, Hon. Céline**  
Bill C-22, 16:18-9  
Bill C-24, 19:21-3,41-2  
Bill C-25, 17:15-8,27-9,43-7  
Bill C-37, 18:12  
Bill S-3, 2:22-3  
Bill S-19, 10:16-8,22-4; 11:24; 13:22-3,32-3,38-9  
Committee, procedure, 1:13-4  
Domestic and international financial system, 9:20,31  
Capital gains tax, reduction, 1:46-7; 3:23; 4:34-5; 7:14,27-8,43-5  
Organization meeting, 1:10-2

**Kelleher, Hon. James F.**  
Bill C-22, 14:16-21; 15:13-5,41,48-9,59-60,70-1; 16:20-5  
Bill C-25, 17:18-9  
Bill C-37, 18:28  
Bill S-3, 2:19-20  
Bill S-19, 10:8-12,25-7; 12:24; 13:13,31,37  
Bill S-25, 20:11-3  
Committee, procedure, 13:27

**Bacon, honorable Lise**  
Projet de loi S-25, 20:17

**Banks, honorable Tommy**  
Projet de loi C-37, 18:12-3

**Bolduc, honorable Roch**  
Régime financier canadien et international, 9:21-2,32

**Boudreau, honorable J. Bernard**  
Projet de loi C-37, 18:20-1

**DeWare, honorable Mabel M.**  
Projet de loi C-25, 17:51-4

**Finnerty, honorable Isobel**  
Projet de loi C-24, 19:32

**Fitzpatrick, honorable D. Ross**  
Projet de loi C-22, 15:31-3,40-1,81-2; 16:43  
Projet de loi C-24, 19:32  
Projet de loi S-3, 2:22-4  
Projet de loi S-19, 11:23-4; 13:14-5,21-3,39,52,59-60; 17:59  
Régime financier canadien et international, 9:9,24-5  
Gains en capital, impôt, réduction, 3:20,36

**Forrestall, honorable J. Michael**  
Projet de loi S-25, 20:13-22

**Furey, honorable George**  
Comité, procédure, 13:25  
Projet de loi C-22, 14:13,19-20,27-8; 15:15-7,28-9,33,49-51,56,61,72,88  
Projet de loi C-24, 19:40  
Projet de loi C-25, 17:23-4,29,41,54  
Projet de loi S-19, 10:20-1,27; 11:17; 12:15-6; 13:22,40-2,52-3; 17:62-3  
Projet de loi S-25, 20:21  
Régime financier canadien et international, 9:15,28  
Gains en capital, impôt, réduction, 3:14,23-4,40-1; 7:18,44

**Grafestein, honorable Jerahmiel S.**  
Projet de loi C-22, 16:41  
Régime financier canadien et international, 9:11-2,26  
Société pour l'expansion des exportations (SEE), 5:31-4,39-40,59-62

**Graham, honorable Alasdair B.**  
Régime financier canadien et international, gains en capital, impôt, réduction, 7:66-8

**Hervieux-Payette, honorable Céline**  
Comité, procédure, 1:13-4  
Projet de loi C-22, 16:18-9  
Projet de loi C-24, 19:21-3,41-2  
Projet de loi C-25, 17:15-8,27-9,43-7  
Projet de loi C-37, 18:12  
Projet de loi S-3, 2:22-3  
Projet de loi S-19, 10:16-8,22-4; 11:24; 13:22-3,32-3,38-9  
Régime financier canadien et international, 9:20,31  
Gains en capital, impôt, réduction, 1:46-7; 3:23; 4:34-5; 7:14,27-8,43-5  
Réunion d'organisation, 1:10-2

**Kelleher, honorable James F.**  
Comité, procédure, 13:27  
Projet de loi C-22, 14:16-21; 15:13-5,41,48-9,59-60,70-1; 16:20-5  
Projet de loi C-25, 17:18-9  
Projet de loi C-37, 18:28  
Projet de loi S-3, 2:19-20  
Projet de loi S-19, 10:8-12,25-7; 12:24; 13:13,31,37  
Projet de loi S-25, 20:11-3

**Kelleher, Hon. James F. —Cont'd**

Domestic and international financial system, 9:19,30-1  
 Capital gains tax, reduction, 1:53; 4:41-2  
 Export Development Corporation (EDC), 2:53-4; 4:5; 5:38  
 Organization meeting, 1:10-1

**Kenny, Hon. Colin**

Bill C-24, 19:13-7,25-7,31-2  
 Bill C-37, 18:11-3  
 Bill S-3, 2:24  
 Domestic and international financial system  
   Capital gains tax, reduction, 3:10,16-7,33-5; 7:19-22,58-60  
   Export Development Corporation (EDC), 2:36-8

**Kinsella, Hon. Noel A.**

Committee, procedure, 1:14

**Kolber, Hon. Leo, Chairman of the Committee**

Bill C-22, 14:12-4,18,24,28,31-6; 15:6,15,19,25-9,32,38-40,44,48,  
   55-7,67,76,80; 16:18-9,36-43  
 Bill C-24, 19:15,19,26,33,36-8,42  
 Bill C-25, 17:16-8,24,31-3,45-6,49-55  
 Bill C-37, 18:7,10-3,23,27-8  
 Bill S-3, 2:11-2,15-6,23-4  
 Bill S-19, 11:12,17,20,23-4,31,34; 12:18-20,24,27-8; 13:6,13,16-7,  
   29-33; 17:59,63,70  
 Bill S-25, 20:14-23  
 Committee, procedure, 1:14-5; 3:46; 4:22-3; 13:24-7; 15:57  
 Domestic and international financial system, 9:4,9,21-3,32  
   Capital gains tax, reduction, 1:15-6,24-6,34-6,42,51-4; 3:10,  
   20-1,28,32-40,43; 4:31,34-5,42-4; 6:13-5,23; 7:10-2,26,29,37,  
   42-5,69-70  
 Export Development Corporation (EDC), 2:39-40,46; 4:5,9,14-6,20-2;  
   5:15,30-2,37,62-4  
 Organization meeting, 1:10-3

**Kroft, Hon. Richard H.**

Bill C-22, 14:14-7,36; 15:11-2,20,31-2,41,54,60,66-7,71,88-9; 16:40-3  
 Bill C-25, 17:16-7  
 Bill S-19, 10:17-20; 11:18-22,29; 12:19-20,23,29; 13:21,42-5,51-2,58;  
   17:59  
 Bill S-25, 20:16  
 Committee, procedure, 13:26-7,40  
 Domestic and international financial system  
   Capital gains tax, reduction, 1:21-5,33,51-2; 3:41-2; 4:40-4; 6:15-7;  
   7:25-6,63-5  
 Export Development Corporation (EDC), 2:43; 4:5,11-4;  
   5:24-8,37,40,45-8,62-4

**Lynch-Staunton, Hon. John**

Bill S-3, 2:8-13,21-4

**Mahovlich, Hon. Francis**

Domestic and international financial system, capital gains tax, reduction,  
 1:27-8

**Meighen, Hon. Michael Arthur**

Bill C-22, 14:15,37; 16:18,30-2,39-43  
 Bill C-24, 19:14  
 Bill S-19, 11:20-2,28-9; 12:10-5,18-9,23-4; 17:61,67-70  
 Committee, procedure, 1:14  
 Domestic and international financial system, 9:7-9,23-4  
   Capital gains tax, reduction, 1:50,54; 3:14,17-9,30,37-9; 4:38-9; 6:  
   12-4,23; 7:9,23-4,39-41,55-7,67  
 Export Development Corporation (EDC), 2:30-1,34-5; 4:16-8; 5:21-4  
 Organization meeting, 1:10-2

**Nolin, Hon Pierre Claude**

Bill C-37, 18:9,12-3,18,27-8

**Kelleher, honorable James F. —Suite**

Régime financier canadien et international, 9:19,30-1  
   Gains en capital, impôt, réduction, 1:53; 4:41-2  
   Société pour l'expansion des exportations (SEE), 2:53-4; 4:5; 5:38  
 Réunion d'organisation, 1:10-1

**Kenny, honorable Colin**

Projet de loi C-24, 19:13-7,25-7,31-2  
 Projet de loi C-37, 18:11-3  
 Projet de loi S-3, 2:24  
 Régime financier canadien et international  
   Gains en capital, impôt, réduction, 3:10,16-7,33-5; 7:19-22,58-60  
   Société pour l'expansion des exportations (SEE), 2:36-8

**Kinsella, honorable Noel A.**

Comité, procédure, 1:14

**Kolber, honorable Leo, président du Comité**

Comité, procédure, 1:14-5; 3:46; 4:22-3; 13:24-7; 15:57  
 Projet de loi C-22, 14:12-4,18,24,28,31-6; 15:6,15,19,25-9,32,  
   38-40,44,48,55-7,67,76,80; 16:18-9,36-43  
 Projet de loi C-24, 19:15,19,26,33,36-8,42  
 Projet de loi C-25, 17:16-8,24,31-3,45-6,49-55  
 Projet de loi C-37, 18:7,10-3,23,27-8  
 Projet de loi S-3, 2:11-2,15-6,23-4  
 Projet de loi S-19, 11:12,17,20,23-4,31,34; 12:18-20,24,27-8; 13:6,13,  
   16-7,29-33; 17:59,63,70  
 Projet de loi S-25, 20:14-23  
 Régime financier canadien et international, 9:4,9,21-3,32  
   Gains en capital, impôt, réduction, 1:15-6,24-6,34-6,42,51-4; 3:10,  
   20-1,28,32-40,43; 4:31,34-5,42-4; 6:13-5,23; 7:10-2,26,29,37,  
   42-5,69-70  
 Société pour l'expansion des exportations (SEE), 2:39-40,46; 4:5,9,  
   14-6,20-2; 5:15,30-2,37,62-4  
 Réunion d'organisation, 1:10-3

**Kroft, honorable Richard H.**

Comité, procédure, 13:26-7,40  
 Projet de loi C-22, 14:14-7,36; 15:11-2,20,31-2,41,54,60,66-7,71,88-9;  
   16:40-3  
 Projet de loi C-25, 17:16-7  
 Projet de loi S-19, 10:17-20; 11:18-22,29; 12:19-20,23,29; 13:21,  
   42-5,51-2,58; 17:59  
 Projet de loi S-25, 20:16  
 Régime financier canadien et international  
   Gains en capital, impôt, réduction, 1:21-5,33,51-2; 3:41-2; 4:40-4;  
   6:15-7; 7:25-6,63-5  
 Société pour l'expansion des exportations (SEE), 2:43; 4:5,11-4; 5:  
   24-8,37,40,45-8,62-4

**Lynch-Staunton, honorable John**

Projet de loi S-3, 2:8-13,21-4

**Mahovlich, honorable Francis**

Régime financier canadien et international, gains en capital, impôt,  
 réduction, 1:27-8

**Meighen, honorable Michael Arthur**

Comité, procédure, 1:14  
 Projet de loi C-22, 14:15,37; 16:18,30-2,39-43  
 Projet de loi C-24, 19:14  
 Projet de loi S-19, 11:20-2,28-9; 12:10-5,18-9,23-4; 17:61,67-70  
 Régime financier canadien et international, 9:7-9,23-4  
   Gains en capital, impôt, réduction, 1:50,54; 3:14,17-9,30,37-9; 4:  
   38-9; 6:12-4,23; 7:9,23-5,39-41,55-7,67  
 Société pour l'expansion des exportations (SEE), 2:30-1,34-5; 4:16-8;  
   5:21-4  
 Réunion d'organisation, 1:10-2

**Nolin, honorable Pierre Claude**

Projet de loi C-37, 18:9,12-3,18,27-8

- Oliver, Hon. Donald H.**  
 Bill C-22, 14:22-3; 15:18-9,51-3,61-2,66-7,72-4; 16:22,25-31,38-9,42  
 Bill C-24, 19:32  
 Bill C-25, 17:29-32,42,49  
 Bill C-37, 18:28  
 Bill S-3, 2:10,16-7,20  
 Bill S-19, 10:11-5,18-22; 11:21-3; 17:66-9  
 Committee, procedure, 1:14; 4:23  
 Domestic and international financial system, 9:8-11,25-6  
 Capital gains tax, reduction, 1:25-7,31-3; 4:36-8; 7:18-9,39-42  
 Export Development Corporation (EDC), 2:35-6,40,44-5; 4:19-21; 5:23,35-8,54-8,63-4  
 Organization meeting, 1:10-2
- Poulin, Hon. Marie-P.**  
 Bill C-22, 15:63-4,68,86-7  
 Bill C-25, 17:15,18,33-4,47-54  
 Bill C-37, 18:11-2,28  
 Bill S-19, 11:27; 12:12; 13:44-5,53-4,61-2  
 Bill S-25, 20:16  
 Domestic and international financial system, 9:17-8,29-30
- Roberge, Hon. Fernand**  
 Bill C-37, 18:25
- Rompkey, Hon. William**  
 Committee, procedure, 20:18-22
- St. Germain, Hon. Gerry**  
 Bill C-37, 18:13-8,23-4
- Stollery, Hon. Peter**  
 Bill C-37, 18:10-7,25-6
- Stratton, Hon. Terrance R.**  
 Bill C-24, 19:18-20,24-5,31,36  
 Bill S-19, 13:42,53
- Tkachuk, Hon. David, Deputy Chairman of the Committee**  
 Bill C-22, 14:14,21-2,28-36; 15:21-3,29-31,38-43,56,67,76-7,85-90; 16:18-20,37-42  
 Bill C-24, 19:12-5,18,26-8,37-40  
 Bill C-25, 17:12-4,17,23,27,30-2,37-45,49-55  
 Bill C-37, 18:13,20-2,25-8  
 Bill S-3, 2:14-6,23  
 Bill S-19, 10:21-7; 11:23,36-8; 12:21-3; 13:16,20  
 Committee, procedure, 13:26  
 Domestic and international financial system, 9:15-7,29,32  
 Capital gains tax, reduction, 1:19-21,25,34-6,52,55; 3:13-6,35-6; 4:42-3; 6:21; 7:61-3  
 Export Development Corporation (EDC), 2:40-3,56-7; 4:9-11; 5:38-9,63-4  
 Organization meeting, 1:11-3
- Wiebe, Hon. John**  
 Bill C-22, 15:20-1  
 Bill C-24, 19:23  
 Bill C-25, 17:15,24-5,51-2
- Wilson, Hon. Lois**  
 Bill S-19, 11:30

## SUBJECTS

Bill C-22 - Proceeds of Crime (Money Laundering) Act  
 Discussion, 14:6-37; 15:6-90; 16:14-43

- Oliver, honorable Donald H.**  
 Comité, procédure, 1:14; 4:23  
 Projet de loi C-22, 14:22-3; 15:18-9,51-3,61-2,66-7,72-4; 16:22,25-31,38-9,42  
 Projet de loi C-24, 19:32  
 Projet de loi C-25, 17:29-32,42,49  
 Projet de loi C-37, 18:28  
 Projet de loi S-3, 2:10,16-7,20  
 Projet de loi S-19, 10:11-5,18-22; 11:21-3; 17:66-9  
 Régime financier canadien et international, 9:8-11,25-6  
 Gains en capital, impôt, réduction, 1:25-7,31-3; 4:36-8; 7:18-9,39-42  
 Société pour l'expansion des exportations (SEE), 2:35-6,40,44-5; 4:19-21; 5:23,35-8,54-8,63-4  
 Réunion d'organisation, 1:10-2

- Poulin, honorable Marie-P.**  
 Projet de loi C-22, 15:63-4,68,86-7  
 Projet de loi C-25, 17:15,18,33-4,47-54  
 Projet de loi C-37, 18:11-2,28  
 Projet de loi S-19, 11:27; 12:12; 13:44-5,53-4,61-2  
 Projet de loi S-25, 20:16  
 Régime financier canadien et international, 9:17-8,29-30

- Roberge, honorable Fernand**  
 Projet de loi C-37, 18:25

- Rompkey, honorable William**  
 Comité, procédure, 20:18-22

- St. Germain, honorable Gerry**  
 Projet de loi C-37, 18:13-8,23-4

- Stollery, honorable Peter**  
 Projet de loi C-37, 18:10-7,25-6

- Stratton, honorable Terrance R.**  
 Projet de loi C-24, 19:18-20,24-5,31,36  
 Projet de loi S-19, 13:42,53

- Tkachuk, honorable David, vice-président du Comité**  
 Comité, procédure, 13:26  
 Projet de loi C-22, 14:14,21-2,28-36; 15:21-3,29-31,38-43,56,67,76-7,85-90; 16:18-20,37-42  
 Projet de loi C-24, 19:12-5,18,26-8,37-40  
 Projet de loi C-25, 17:12-4,17,23,27,30-2,37-45,49-55  
 Projet de loi C-37, 18:13,20-2,25-8  
 Projet de loi S-3, 2:14-6,23  
 Projet de loi S-19, 10:21-7; 11:23,36-8; 12:21-3; 13:16,20  
 Régime financier canadien et international, 9:15-7,29,32  
 Gains en capital, impôt, réduction, 1:19-21,25,34-6,52,55; 3:13-6,35-6; 4:42-3; 6:21; 7:61-3  
 Société pour l'expansion des exportations (SEE), 2:40-3,56-7; 4:9-11; 5:38-9,63-4  
 Réunion d'organisation, 1:11-3

- Wiebe, honorable John**  
 Projet de loi C-22, 15:20-1  
 Projet de loi C-24, 19:23  
 Projet de loi C-25, 17:15,24-5,51-2

- Wilson, honorable Lois**  
 Projet de loi S-19, 11:30

## SUJETS

- Argent, blanchiment, mesures de détection et de dissuasion  
 Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada  
 Coût, 14:27-8  
 Fouilles et saisies, 15:27-8,30-1,80-1

**Bill C-24 – Sales Tax and Excise Tax Amendments Act, 1999**  
 Discussion, 19:8-42

**Bill C-25 – Income Tax Amendments Act, 1999**  
 Discussion, 17:8-55

**Bill C-37 – Act to amend the Parliament of Canada Act and the Members of Parliament Retiring Allowances Act**  
 Discussion, 18:7-28

**Bill S-3 – Income Tax Conventions Implementation Act, 1999**  
 Discussion, 2:6-24

**Bill S-19 – Act to amend the Canada Business Corporations Act and the Canada Cooperatives Act and to amend other Acts in consequence**  
 Discussion, 10:5-27; 11:5-39; 12:6-29; 13:6-62; 17:55-70

**Bill S-25 – Act to amend the Defence Production Act**  
 Discussion, 20:8-23

#### **Capital gains tax, reduction**

Application  
 Gifts, 3:19-20  
 Speculators, 3:21; 6:12-3  
 Canadians, perception, 3:16-7,21-3,34-8,43-4; 6:21-2  
 Complexity, 3:8; 6:4-5  
 Deemed realizations upon death, 1:40,49; 3:36-7; 7:63-4  
 Deferral and rollovers, 3:18-9,23-4; 6:14-5; 7:18; 12R:41-2  
 Effects, pros and cons, 1:16-21,26-33,37-9,47-9,52-5; 3:24-33,39-40;  
 6:7-8,18-9; 7:5-8,13-4,18-20,41-2,47-61,64-6; 12R:36-7  
 Brain drain, 1:19-25; 4:36; 7:42-3  
 Bunching effect, 3:9; 12R:51  
 Capital, cost, 12R:43-4  
 Case studies, 7:8-16,24  
 Economic influence, 6:7-9; 7:6-7,32-4; 12R:39-42,45-7  
 Entrepreneurship and risk-taking, 1:51-2; 7:16-7,35-6; 12R:44-5  
 Fairness, 6:6-7,21; 7:22,29-32; 12R:50-2  
 Globalization and competitiveness, 7:27; 12R:37-8  
 Illusory gain, taxation, 3:10-1; 12R:48-9  
 Inflation, 1:41; 3:42-3  
 Lock-in effect, 1:40; 3:9-10,20; 6:23; 7:14-5,34-5; 12R:39-42  
 Losses, treatment, 1:40-1; 3:14-6; 12R:49-50  
 Neutrality and simplicity, 6:5-6,21; 7:35; 12R:47-8  
 Savings, double taxation, 1:38; 12R:49  
 Stock options, 1:46-7; 3:14-6; 6:14; 7:43-6  
 Tax revenues, 4:32-3; 6:8,23-4; 7:38-40; 12R:52-3  
 Unemployment, 7:66-9  
 Wealth, creation, 7:6,20-1,25-6; 12R:42-3  
 Foreign countries, 1:25-6,41-3; 3:11-2; 4:29,33-6; 6:9-11,15,22-3;  
 7:23,40  
 Increase, pros and cons, 1:34-6  
 Introduction, 1:43-4; 4:34  
 Preferential treatment, 3:6-9  
 Proposals and recommendations, 1:44-6; 3:11-3,17,33-4,44-6; 4:42-3;  
 6:5-6,9-14  
 Rate, 1:50-1; 3:18,39-42; 6:12-7,20; 7:7,17-8,23-7,57-8,61-2  
 Reporting, statistics, 3:8,13-4,17-8,40-1  
 Studies, 7:69-70  
 United States, 1:33-4; 4:24-44; 6:17-8; 7:23-4,62-3

#### **Controlled goods and technology, access**

Controlled Goods Registration Program  
 Benefits, 20:10-3,17  
 Canadian exemption, reinstatement, 20:11-2  
 Description, 20:9-10  
 Industrial sector, repercussions, 20:16-7  
 Inspector, powers, 20:15-6  
 Objectives, 20:8-9  
 Regulations, review and publication, 20:13-5

#### **Argent, blanchiment, mesures de détection et de dissuasion —*Suite***

Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada —*Suite*  
 Information, collecte, utilisation, communication, 14:10-1,28-36;  
 15:27,42-3,72  
 Nombre de déclarations, 14:36-7  
 Renseignements personnels, protection, et accès à l'information, 14:  
 9-11,20; 15:10-1,20-1,41,44-68; 16:15-6  
 Responsabilité et indépendance, 14:11,16-20,28,37; 15:27,41-2;  
 16:18,36-7  
 Déclaration, système  
 Belgique, 15:7-9,12-23  
 Comptables, application, 15:24-5,77-80,83-8  
 Consultations, 14:14-6  
 Défense, mesures, et protection, 15:26-9,81,88  
 Divulgation, seuil, 15:19,73-4  
 Mesures actuelles, efficacité, 14:7-8; 15:36  
 Obligatoire, mise en œuvre, 14:8,26-7; 15:36-8; 16:15  
 Opérations douteuses, 14:12,20-3; 15:25-6,29-30,79-82  
 Pays étrangers, 14:8,14-5; 15:83,88-90; 16:15,32-6  
 Préoccupations, 16:16-7,37-41  
 Principaux éléments, 14:9-10  
 Réglementation, 14:11-2,36; 15:82-3,86-7; 16:17-20  
 Secret professionnel et confidentialité, 15:18-20,28,31-3,69-77; 16:  
 20-8  
 Gendarmerie royale du Canada (GRC), Programme de lutte contre les  
 produits de la criminalité, 15:34-5,38-40  
 Groupe d'action financier international (GAFI), 14:8; 15:6,9-10  
 Problème, 14:6-7,23-6; 15:7,11-2,33-5,38-40; 16:14

**Conventions fiscales entre le Canada et divers pays pour prévenir la double imposition et l'évasion fiscale, mise en œuvre**

Biens immobiliers, impôt, 2:16-8,22  
 But, 2:6-7,21-2  
 Colombie, 2:18-9  
 Contribuables, migration, règles, 2:7-8  
 Cuba, 2:15-6  
 Feuille de pointage, 2:16-7  
 Ouzbékistan, 2:10-3,19-21  
 Processus, 2:13-5,21-2  
 Sociétés maritimes et aériennes canadiennes, exemptions, 2:7-10

**Gains en capital, impôt, réduction**

Application  
 Dons, 3:19-20  
 Spéculateurs, 3:21; 6:12-3  
 Augmentation, avantages et inconvénients, 1:34-6  
 Canadiens, perception, 3:16-7,21-3,34-8,43-4; 6:21-2  
 Complexité, 3:8; 6:4-5  
 Déclaration, statistiques, 3:8,13-4,17-8,40-1  
 Effets, avantages et inconvénients, 1:16-21,26-33,37-9,47-9,52-5; 3:  
 24-33,39-40; 6:7-8,18-9; 7:5-8,13-4,18-20,41-2,47-61,64-6; 12R:67-8  
 Actions, options d'achat, 1:46-7; 3:14-6; 6:14; 7:43-6  
 Capital, coût, 12R:75-6  
 Chômage, 7:66-9  
 Effet de blocage, 1:40; 3:9-10,20; 6:23; 7:14-5,34-5; 12R:71-4  
 Effet de regroupement, 3:9; 12R:84-5  
 Efficacité économique, 6:7-9; 7:6-7,32-4; 12R:70-4,78-80  
 Entrepreneuriat et prise de risques, 1:51-2; 7:16-7,35-6; 12R:77-8  
 Épargne, double imposition, 1:38; 12R:82  
 Équité, 6:6-7,21; 7:22,29-32; 12R:83-5  
 Études de cas, 7:8-16,24  
 Exode des cerveaux, 1:19-25; 4:36; 7:42-3  
 Gain illusoire, imposition, 3:10-1; 12R:81-2  
 Inflation, 1:41; 3:42-3  
 Mondialisation et compétitivité, 7:27; 12R:68-70  
 Neutralité et simplicité, 6:5-6,21; 7:35; 12R:80-1  
 Pertes, traitement, 1:40-1; 3:14-6; 12R:82-3  
 Recettes fiscales, 4:32-3; 6:8,23-4; 7:38-40; 12R:85-7  
 Richesses, création, 7:6,20-1,25-6; 12R:74-5  
 États-Unis, 1:33-4; 4:24-44; 6:17-8; 7:23-4,62-3  
 Études, 7:69-70

**Corporations and cooperatives**

- Accountability, 11:5-17,27-8
- Accounting and accountants
  - Auditors, 12:12; 13:13,17-23,36-9
  - Standards, harmonization, 13:18-9,22-3,37-8
- Board of directors and directors
  - Chief executive officer and chairman, separation, 10:17-9; 13:41-5, 53-4
  - Duties and responsibilities, 10:19-20; 11:11,17-8; 13:36
  - Eligibility requirements, 11:22-4
  - Liability, 10:7-12,20-1; 11:11; 13:35-6,39
  - Representation, 12:17-9
  - Residency requirements, 10:7,14-17,22-3; 11:11,19-20; 12:28-9; 13:32-3,51,55-60; 17:56-7,64-5
  - Size, 13:60-1
- Canada Business Corporations Act (CBCA)
  - Crown corporations, application, 10:9-10
  - Review, 10:8-9
- Compensation, sharing, 12:7-10
- Competitiveness, enhancement, 13:45-6
- Dissolution, 11:11-2
- Electronic communications, 12:26-8; 13:57,61-2
- Ethical funds, definition, 11:29-30
- Insider trading, 13:28-30,50-1
- Institutional investors, role, 10:25-7
- Members, link, 12:17-25
- Proportionate liability and modified proportionate liability, 13:28,31, 34-5; 17:59-61
- Regulations
  - Government, role, 13:48,51-2
  - Process, 10:21-2,24-5; 12:7; 13:22,30-1,57; 17:60
- Securities
  - Insider trading, takeover bids, going-private transactions, 13:8-11, 14-5; 17:59
  - Modified proportionate liability, 13:12-3
  - Ontario Securities Act, review, 13:8,16
  - Regulations, 13:7-8,16-7
  - Shareholder communications and proxy rules, 13:11-2,15
  - Shareholders, rights, 10:6-7; 12:6-7
  - Proposals and proxy solicitation, 10:12-4,23-4; 11:6-7,18-22,25-39; 12:8-16; 13:13-4,30,49; 17:57-9,62-4,67-70
  - Unanimous shareholder agreements, 10:27; 13:52-3; 17:60-1
  - Takeover bids, 13:49-50

**Domestic and international financial system**

- Bank of Canada, monetary policy, 9:5-7,11-2,17-22,25-33
- Business Council on National Issues (BCNI), comments, 9:22-3,26-7
- Capital gains tax, reduction, impact, 9:8-9
- Concentration, concerns, 9:20-1
- Consumer debt, 9:10-1,25-6
- Dollar, 9:7-8,16-20
- Economic and financial developments, 9:4-6,29-30
- Internet and e-commerce, use, 9:14-5
- Market, fluctuations, implications, 9:13-4
- National debt, 9:9-10,24-5
- North American currency, impact, 9:15-6
- Productive capacity, measurement, 9:23-4
- Workforce participation rate, 9:31-2

**Export Development Act: report**

- Recommendation, 8R:iii,1-13
- Text, 8R:11

**Export Development Corporation (EDC)**

- Activities and customers, 2:40-3,39-40,45,56-7; 5:46
- Alliance of Manufacturers and Exporters Canada, 5:45-6
- Banks, participation, 2:34-8; 4:7,13-6,19-21; 5:42,46-7; 8R:2-7
- Civil society obligations, 5:43-4; 8R:2-3
  - Code of ethics, 5:54-5
- Corporate governance, 2:46-9; 4:9-10
- Disclosure, 2:26-7; 4:7-8; 5:54-7

**Gains en capital, impôt, réduction — Suite**

- Introduction, 1:43-4; 4:34
- Pays étrangers, 1:25-6,41-3; 3:11-2; 4:29-30,33-6; 6:9-11,15,22-3; 7:23,40
- Propositions et recommandations, 1:44-6; 3:11-3,17,33-4,44-6; 4:42-3; 6:5-6,9-14
- Réalisation réputée au moment du décès, 1:40,49; 3:36-7; 7:63-4
- Report et dispositions de roulement, 3:18-9,23-4; 6:14-5; 7:18; 12R: 73-4
- Taux, 1:50-1; 3:18,39-42; 6:12-7,20-1; 7:7,17-8,23-7,57-8,61-2
- Traitements préférentiel, 3:6-9

***Impôt (L') sur les gains en capital: rapport***

- Recommandation, 12R:88-9
- Texte, 12R:61-95

***Loi sur l'expansion des exportations: rapport***

- Recommandation, 8R:12
- Texte, 8R:iii,1-14

**Marchandises et technologies contrôlées, accès**

- Programme d'enregistrement des marchandises contrôlées
  - Avantages, 20:10-3,17
  - Description, 20:9-10
  - Exemption canadienne, rétablissement, 20:11-2
  - Inspecteur, pouvoirs, 20:15-6
  - Objectifs, 20:8-9
  - Règlements, examen et publication, 20:13-5
  - Secteur industriel, répercussions, 20:16-7

**Mesures fiscales annoncées dans le budget du 16 février 1999, mise en œuvre**

- Amendes administratives
  - Comptables, incidence, 17:8-25
  - Préoccupations, 17:26-34,38-43,47-51
- Démunitalisation, incidence, 17:43-7
- Résumé, 17:35-7

**Parlementaires**

- Indemnité de départ, 18:7-12,15-24
- Retraite, régime, 18:7-17,20-5

**Projet de loi C-22 — Loi sur le recyclage des produits de la criminalité**

- Discussion, 14:6-37; 15:6-90; 16:14-43

**Projet de loi C-24 — Loi de 1999 modifiant les taxes de vente et d'accise**

- Discussion, 19:8-42

**Projet de loi C-25 — Loi de 1999 modifiant l'impôt sur le revenu**

- Discussion, 17:8-55

**Projet de loi C-37 — Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada et la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires**

- Discussion, 18:7-28

**Projet de loi S-3 — Loi de 1999 pour la mise en œuvre de conventions fiscales**

- Discussion, 2:6-24

**Projet de loi S-19 — Loi modifiant la Loi canadienne sur les sociétés par actions et la Loi canadienne sur les coopératives ainsi que d'autres lois en conséquence**

- Discussion, 10:5-27; 11:5-39; 12:6-29; 13:6-62; 17:55-70

**Projet de loi S-25 — Loi modifiant la Loi sur la production de défense**

- Discussion, 20:8-23

**Régime financier canadien et international**

- Banque du Canada, politique monétaire, 9:5-7,11-2,17-22,25-33
- Concentration, inquiétudes, 9:20-1
- Conseil canadien des chefs d'entreprise (CCCE), critiques, 9:22-3,26-7

**Export Development Corporation (EDC) —*Cont'd***

- Civil society obligations —*Cont'd*  
 Environmental guidelines, 2:27,54-6; 4:18-9; 5:54,57-9  
 Credit insurance, role, 4:7,16-8; 5:53-4  
 Crown corporations, advantages, 2:35-6  
 Decision-making, decentralization, 2:41-3  
 Guarantee program, pros and cons, 5:7-40,43,48-53,62-4; 8R:7-9  
 Loans  
   Canada Account, 2:51-3; 4:22  
   Quota system, 2:49-50  
   Risk-taking, 2:30-3  
 Mandate, role, powers, 2:25-6; 4:5-7,10-1; 5:40-2  
 Monopoly power, concerns, 5:59-60  
 Offices abroad, establishment, 2:53-4  
 Remuneration, 2:34-5  
 Review, recommendations, 2:28-9; 4:8-9  
 Small and medium-sized enterprises, financing, 2:44-5; 4:11-3; 5:60-2

**Income tax**

- Measures announced in the budget of February 16, 1999, implementation  
 Civil penalties, 17:8-34,38-43,47-51  
 Demutualization, impact, 17:43-7  
 Summary, 17:35-7  
 Treaties between Canada and other countries to prevent double taxation and tax evasion, implementation  
 Canadian shipping and airline companies, exemptions, 2:7-10  
 Checklist, 2:16-7  
 Columbia, 2:18-9  
 Cuba, 2:15-6  
 Process, 2:13-5,21-2  
 Purpose, 2:6-7,21-2  
 Real estate, taxation, 2:16-8,22  
 Taxpayer migration rules, 2:7-8  
 Uzbekistan, 2:10-3,19-21

**Members of Parliament**

- Pension plan, 18:7-17,20-5  
 Severance, 18:7-12,15-24

**Money laundering, detection and deterrence measures**

- Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF), 14:8;  
 15:6,9-10  
 Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada  
   Accountability and independence, 14:11,16-20,28,37; 15:27,41-2;  
 16:18,36-7  
 Cost, 14:27-8  
 Information, collection, use, disclosure, 14:10-1,28-35; 15:27,42-3,72  
 Number of reports, 14:36-7  
 Privacy, protection, and access to information, 14:9-11,20; 15:10-1,  
 20-1,41,44-68; 16:15-6  
 Search and seizure, 15:27-8,30-1,80-1  
 Problem, 14:6-7,23-6; 15:7,11,33-5,38-40; 16:14  
 Reporting system  
   Accountants, application, 15:24-5,77-80,83-8  
   Belgium, 15:7-9,12-23  
   Concerns, 16:16-7,37-41  
   Consultations, 14:14-6  
   Current measures, effectiveness, 14:7-8; 15:36  
   Defences and protections, 15:26-9,81,88  
   Disclosure, threshold, 15:19,73-4  
   Foreign countries, 14:8,14-5; 15:83,88-90; 16:15,32-6  
   Mandatory, implementation, 14:8,26-7; 15:36-8; 16:15  
   Principal elements, 14:9-10  
   Regulations, 14:11-2,36; 15:82-3,86-7; 16:17-20  
   Solicitor-client privilege and confidentiality, 15:18-20,28,31-3,69-77;  
 16:20-7  
   Suspicious transactions, 14:12,20-3; 15:25-6,29-30,79-82  
 Royal Canadian Mounted Police (RCMP), Proceeds of Crime Program,  
 15:34-5,38-40

**Régime financier canadien et international —*Suite***

- Consommateurs, endettement, 9:10-1,25-6  
 Dette nationale, 9:9-10,24-5  
 Devise nord-américaine, effet, 9:15-6  
 Dollar, 9:7-8,16-20  
 Économie et conditions monétaires, évolution, 9:4-6,29-30  
 Gains en capital, impôt, réduction, effet, 9:8-9  
 Internet et commerce électronique, utilisation, 9:14-5  
 Marché, fluctuations, implications, 9:13-4  
 Marché du travail, taux de participation, 9:31-2  
 Production, capacité, mesure, 9:23-4

**Société pour l'expansion des exportations (SEE)**

- Activités et clients, 2:40-3,39-40,45,56-7; 5:46  
 Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada, 5:45-6  
 Assurance-crédit, rôle, 4:7,16-8; 5:53-4  
 Banques, participation, 2:34-8; 4:7,13-6,19-21; 5:42,46-7; 8R:2-8  
 Examen, recommandations, 2:28-9; 4:8-9  
 Garantie, programme, avantages et inconvénients, 5:7-40,43,48-53,62-4;  
 8R:8-11  
 Lieux d'affaires à l'étranger, établissement, 2:53-4  
 Mandat, rôle, pouvoirs, 2:25-6; 4:5-7,10-1; 5:40-2  
 Monopole, pouvoir, préoccupations, 5:59-60  
 Obligations envers la société civile, 5:43-4; 8R:2-3  
   Code d'éthique, 5:54-5  
   Divulgation, 2:26-7; 4:7-8; 5:54-7  
   Lignes directrices environnementales, 2:27,54-6; 4:18-9; 5:54,57-9  
   Régie interne, 2:46-9; 4:9-10  
 Petites et moyennes entreprises, financement, 2:44-5; 4:11-3; 5:60-2  
 Prêts  
   Compte du Canada, 2:51-3; 4:22  
   Contingentement, système, 2:49-51  
   Risques, 2:30-3  
 Prise de décisions, décentralisation, 2:41-3  
 Salaires, 2:34-5  
 Sociétés de la Couronne, avantages, 2:35-6

**Sociétés et coopératives**

- Actionnaires, droits, 10:6-7; 12:6-7  
 Conventions unanimes, 10:27; 13:52-3; 17:60-1  
 Propositions et sollicitation de procurations, 10:12-4,23-4; 11:6-7,  
 18-22,25-39; 12:8-16; 13:13-4,30,49; 17:57-9,62-4,67-70  
 Communications électroniques, 12:26-8; 13:57,61-2  
 Compétitivité, renforcement, 13:45-6  
 Comptabilité et comptables  
   Normes, harmonisation, 13:18-9,22-3,37-8  
   Vérificateurs, 12:12; 13:13,17-23,36-9  
 Conseil d'administration et administrateurs  
   Admissibilité, critères, 11:22-4  
   Devoirs et responsabilités, 10:19-20; 11:11,17-8; 13:36  
   Directeur général et président, séparation, 10:17-9; 13:41-5,53-4  
   Représentation, 12:17-9  
   Résidence, exigences, 10:7,14-7,22-3; 11:11,19-20; 12:28-9; 13:  
 32-3,51,55-60; 17:56-7,64-5  
 Responsabilité, 10:7-12,20-1; 11:11; 13:35-6,39  
 Taille, 13:60-1  
 Dissolution, 11:11-2  
 Fonds d'investissement responsables, définition, 11:29-30  
 Indemnité, répartition, 12:7-10  
 Investisseurs institutionnels, rôle, 10:25-7  
 Loi canadienne sur les sociétés par actions (LCSA)  
   Examen, 10:8-9  
   Sociétés d'État, application, 10:9-10  
 Membres, lien d'usage, 12:17-25  
 Offres publiques d'achat, 13:49-50  
 Réglementation  
   Gouvernement, rôle, 13:48,51-2  
   Procédure, 10:21-2,24-5; 12:7; 13:22,30-1,57; 17:60  
 Responsabilité, 11:5-17,27-8  
 Responsabilité proportionnelle et responsabilité proportionnelle modifiée,  
 13:28,31,34-5; 17:59-61

**Taxation (The) of Capital Gains: report**

Recommendation, 12R:54-5

Text, 12R:50-60

**Taxes and tariffs, implementation**

Employment insurance, premiums, 19:15-8

Goods and services tax (GST) and harmonized sales tax (HST)

Fuel, 19:19-20,23-5

Psychoanalytic services, exemption, 19:34-42

Refunds, 19:22-3

Principal measures, 19:8-11

Tobacco and tobacco products, 19:8-9

Exports, exemption, 19:16-8,30

Increase, 19:29-32

Revenues, 19:27-8

Roll-your-own, 19:25-6

Sticks, 19:32-3

Surtax, 19:13-5,30

**Sociétés et coopératives —Suite**

Transactions d'initiés, 13:28-30,50-1

Valeurs mobilières

Actionnaires, information, et règles de procuration, 13:11-2,15-6

Loi sur les valeurs mobilières de l'Ontario, examen, 13:8,16

Réglementation, 13:7-8,16-7

Responsabilité proportionnelle modifiée, 13:12-3

Transactions d'initiés, offres d'achat, transformations en société fermée, 13:8-11,14-5; 17:59

**Taxes et tarifs, mise en oeuvre**

Assurance-emploi, cotisations, 19:15-8

Principales mesures, 19:8-11

Tabac et produits du tabac, 19:8-9

Augmentation, 19:29-32

Bâtonnets, 19:32-3

Exportations, exemption, 19:16-8,30

Que l'on roule soi-même, 19:25-6

Recettes, 19:27-8

Surtaxe, 19:13-5,30

Taxe sur les produits et services (TPS) et taxe de vente harmonisée (TVH)

Carburant, 19:19-20,23-5

Remboursements, 19:22-3

Services psychanalytiques, exonération, 19:34-42

**WITNESSES AND ADVISERS****Allen, Aaron**, Manager, Program Advice and Interpretation, Pensions Division, Treasury Board  
Bill C-37, 18:9-15**Anisman, Philip**, Barrister and Solicitor, Canadian Bar Association  
Bill S-19, 13:25-33; 17:57-70**Ashton, Roger**, Member, CICA Taxation Committee, Canadian Institute of Chartered Accountants  
Bill C-25, 17:19-25**Beatty, Jane**, Legal Counsel, Investments, Ontario Teachers' Pension Plan Board  
Bill S-19, 13:46-54**Beer, Dave**, Superintendent, Proceeds of Crime Branch, Royal Canadian Mounted Police  
Bill C-22, 14:24-8,31-2,37**Belzile, Réjean**, Professor, Faculty of Accounting Science, Université du Québec à Montréal, Association de protection des épargnants et investisseurs du Québec  
Bill S-19, 12:9-12**Bercovitch, Joan**, Senior Director, Legal and Governmental Affairs, Canadian Bar Association  
Bill S-19, 13:24**Billings, Jane**, Assistant Deputy Minister, Supply Operations Services Branch, Public Works and Government Services Department  
Bill S-25, 20:17-9**Bloomfield, Stuart**, Researcher, Office of the Privacy Commissioner of Canada  
Bill C-22, 15:53**Boudreau, Mark**, Vice-President, Public and Government Relations, Certified General Accountants Association of Canada  
Bill C-25, 17:17**TÉMOINS ET CONSEILLERS****Allen, Aaron**, gestionnaire, Avis et interprétation des programmes, Division des pensions, Conseil du Trésor  
Projet de loi C-37, 18:9-15**Anisman, Philip**, avocat, Association du Barreau canadien  
Projet de loi S-19, 13:25-33, 17:57-70**Ashton, Roger**, membre, Comité sur la fiscalité de l'ICCA, Institut canadien des comptables agréés  
Projet de loi C-25, 17:19-25**Beatty, Jane**, conseillère juridique, Placements, Conseil du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario  
Projet de loi S-19, 13:46-54**Beer, Dave**, surintendant, Direction des produits de la criminalité, Gendarmerie royale du Canada  
Projet de loi C-22, 14:24-8,31-2,37**Belzile, Réjean**, professeur, Faculté des sciences comptables, Université du Québec à Montréal, Association de protection des épargnants et investisseurs du Québec  
Projet de loi S-19, 12:9-12**Bercovitch, Joan**, directrice principale, Affaires juridiques et gouvernementales, Association du Barreau canadien  
Projet de loi S-19, 13:24**Billings, Jane**, sous-ministre adjointe, Direction générale des services d'approvisionnement, ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux  
Projet de loi S-25, 20:17-9**Bloomfield, Stuart**, chercheuse, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada  
Projet de loi C-22, 15:53**Boudreau, Mark**, vice-président, Relations publiques et gouvernementales, Association des comptables généraux accrédités du Canada  
Projet de loi C-25, 17:17

**Boudria, Hon. Don**, Minister of State and Leader of the Government in the House of Commons  
Bill C-37, 18:18-27

**Brenner, Reuven**, Faculty of Management, McGill University  
Domestic and international financial system, capital gains tax, reduction, 1:16-36

**Brooks, W. Neil**, Professor, Osgoode Hall Law School  
Domestic and international financial system, capital gains tax, reduction, 7:28-45

**Brown, Robert D.**, Clifford Clark Visiting Economist, Finance Department  
Bill C-25, 17:41-2,46-9

**Carr, Brian R.**, Canadian Tax Foundation  
Bill C-25, 17:30-3

**Carrière, Yvon**, Legislative Senior Counsel, General Legal Services, Finance Department; Senior Counsel, Transition Team, Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada, Finance Department  
Bill C-22, 14:34-5; 15:89; 16:22-3,26

**Cartier, Jacques**, President, Agropur, Coopérative agroalimentaire  
Bill S-19, 12:16-7,20-5

**Chester, Simon**, Legal Counsel, Canadian Institute of Chartered Accountants  
Bill C-22, 15:82-9  
Bill C-25, 17:24-5

**Clement, Garry**, Inspector, Officer in charge, Integrated Proceeds of Crime Section, Royal Canadian Mounted Police  
Bill C-22, 14:25-6,32

**Clifford, John C.**, Counsel, Trade Law Division, Justice Department  
Bill S-25, 20:13-4,20-1

**Cohen, Stanley**, Senior Legal Counsel, Human Rights Law Section, Justice Department  
Bill C-22, 14:18-23; 16:23-9

**Colby, Everett**, Colby & Associates and North American Forensic Accountants, Certified General Accountants Association of Canada  
Bill C-22, 15:23-33  
Bill C-25, 17:8-19

**Conacher, Duff**, Coordinator, Democracy Watch  
Bill S-19, 11:5-9,13-25

**Cullen, Roy**, Parliamentary Secretary to the Minister of Finance  
Bill C-22, 16:14-22,25-6,29-40  
Bill C-24, 19:8-25,28  
Bill C-25, 17:35-50  
Domestic and international financial system, Export Development Corporation (EDC), 2:6-12,15-20,23

**Cunningham, Rob**, Senior Policy Analyst, Canadian Cancer Society  
Bill C-24, 19:29-33

**David, Guy**, Partner, Project Leader of the Review Team, Gowling, Strathy & Henderson  
Domestic and international financial system, Export Development Corporation (EDC), 4:5-14,17-21

**Davis, William R.**, Taskforce on Churches and Corporate Responsibility  
Bill S-19, 11:34-8

**Boudria, honorable Don**, ministre d'État et leader du gouvernement à la Chambre des communes  
Projet de loi C-37, 18:18-27

**Brenner, Reuven**, Faculté d'administration, McGill University  
Régime financier canadien et international, gains en capital, impôt, réduction, 1:16-36

**Brooks, W. Neil**, professeur, Osgoode Hall Law School  
Régime financier canadien et international, gains en capital, impôt, réduction, 7:28-45

**Brown, Robert D.**, économiste invité de Clifford Clark, ministère des Finances  
Projet de loi C-25, 17:41-2,46-9

**Carr, Brian R.**, Association canadienne d'études fiscales  
Projet de loi C-25, 17:30-3

**Carrière, Yvon**, avocat-conseil législatif, Services juridiques généraux, ministère des Finances; avocat-conseil législatif, Équipe de transition, Centre canadien d'analyse des transactions financières et des rapports, ministère des Finances  
Projet de loi C-22, 14:34-6; 15:89; 16:22-3,26

**Cartier, Jacques**, président, Agropur, Coopérative agroalimentaire  
Projet de loi S-19, 12:16-7,20-5

**Chester, Simon**, conseiller juridique, Institut canadien des comptables agréés  
Projet de loi C-22, 15:82-9  
Projet de loi C-25, 17:24-5

**Clement, Garry**, inspecteur, responsable de la Direction des produits de la criminalité, Gendarmerie royale du Canada  
Projet de loi C-22, 14:25-6,32

**Clifford, John C.**, avocat-conseil, Direction du droit commercial, ministère de la Justice  
Projet de loi S-25, 20:13-4,20-1

**Cohen, Stanley**, avocat-conseil principal, Section des droits de la personne, ministère de la Justice  
Projet de loi C-22, 14:18-23; 16:23-9

**Colby, Everett**, Colby & Associates et North American Forensic Accountants, Association des comptables généraux accrédités du Canada  
Projet de loi C-22, 15:23-33  
Projet de loi C-25, 17:8-19

**Conacher, Duff**, coordonnateur, Démocratie en surveillance  
Projet de loi S-19, 11:5-9,13-25

**Cullen, Roy**, secrétaire parlementaire du ministre des Finances  
Projet de loi C-22, 16:14-22,25-6,29-40  
Projet de loi C-24, 19:8-25,28  
Projet de loi C-25, 17:35-50  
Régime financier canadien et international, Société pour l'expansion des exportations (SEE), 2:6-12,15-20,23

**Cunningham, Rob**, analyste principal des politiques, Société canadienne du cancer  
Projet de loi C-24, 19:29-33

**David, Guy**, associé, chef de projet, Équipe chargée de l'examen, Gowling, Strathy & Henderson  
Régime financier canadien et international, Société pour l'expansion des exportations (SEE), 4:5-14,17-21

**Davis, William R.**, Taskforce on Churches and Corporate Responsibility  
Projet de loi S-19, 11:34-8

- DelBigio, Greg**, Canadian Bar Association  
Bill C-22, 15:68-77
- Delisle, Julien**, Executive Director, Office of the Privacy Commissioner of Canada  
Bill C-22, 15:52,56
- Dierker, Joseph**, Gauley & Company, Canadian Co-operative Association  
Bill S-19, 12:27-9
- Dobson, John**, Chairman, Formula Growth Fund  
Domestic and international financial system, capital gains tax, reduction, 7:8-22,25-6
- Dufresne, Roger A.**, Chairman, Committee on the GST, Canadian Psychoanalytic Society  
Bill C-24, 19:33-6
- Dupont, Serge**, Director General, Corporate Governance Branch, Industry Department  
Bill S-19, 10:5-10,15-27
- Ellmen, Eugene**, Executive Director, Social Investment Organization  
Bill S-19, 11:25-32
- Ernewein, Brian J.**, Director, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch, Finance Department  
Bill C-25, 17:37-40,43,46  
Domestic and international financial system, Export Development Corporation (EDC), 2:9-22
- Faillé, Maxime**, Lawyer, Project Assistant, Review Team, Gowling, Strathy & Henderson  
Domestic and international financial system, Export Development Corporation (EDC), 4:12,16-7
- Fraser, Ian**, Legal Counsel, Certified General Accountants Association of Canada  
Bill S-19, 13:23
- Fried, Jonathan**, Assistant Deputy Minister, Trade and Economic Policy, Foreign Affairs and International Trade Department  
Bill S-25, 20:12-8
- Gagliano, Hon. Alfonso**, Minister of Public Works and Government Services  
Bill S-25, 20:8-18
- Gill, Lee**, Director, Corporate Law Policy Directorate, Industry Department  
Bill S-19, 10:11-2,18-21,25-6
- Gillespie, A. Ian**, President and Chief Executive Officer, Export Development Corporation  
Domestic and international financial system, Export Development Corporation (EDC), 2:25-37,40-57; 5:40-6,49-64
- Goulet, L.R.J. (Lou)**, Staff Sergeant, Proceeds of Crime Branch, Royal Canadian Mounted Police  
Bill C-22, 15:39,42
- Grubel, Herb**, Professor, Department of Economics, Simon Fraser University  
Domestic and international financial system, capital gains tax, reduction, 3:24-46
- Gunn, Tom**, Chief Investment Officer, Ontario Municipal Employees Retirement Board  
Bill S-19, 13:40-6
- DelBigio, Greg**, Association du Barreau canadien  
Projet de loi C-22, 15:68-77
- Delisle, Julien**, directeur exécutif, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada  
Projet de loi C-22, 15:52,56
- Dierker, Joseph**, Gauley & Company, Association canadienne des coopératives  
Projet de loi S-19, 12:27-9
- Dobson, John**, président, Formula Growth Fund  
Régime financier canadien et international, gains en capital, impôt, réduction, 7:8-22,25-6
- Dufresne, Roger A.**, président, Comité sur la TPS, Société canadienne de psychanalyse  
Projet de loi C-24, 19:33-6
- Dupont, Serge**, directeur général, Régie d'entreprise, ministère de l'Industrie  
Projet de loi S-19, 10:5-10,15-27
- Ellmen, Eugene**, directeur exécutif, Social Investment Organization  
Projet de loi S-19, 11:25-32
- Ernewein, Brian J.**, directeur, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances  
Projet de loi C-25, 17:37-40,43,46  
Régime financier canadien et international, Société pour l'expansion des exportations (SEE), 2:9-22
- Faillé, Maxime**, avocat, adjoint du projet, Équipe chargée de l'examen, Gowling, Strathy & Henderson  
Régime financier canadien et international, Société pour l'expansion des exportations (SEE), 4:12,16-7
- Fraser, Ian**, conseiller juridique, Association des comptables généraux agréés du Canada  
Projet de loi S-19, 13:23
- Fried, Jonathan**, sous-ministre adjoint, Politique commerciale et économique, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international  
Projet de loi S-25, 20:12-8
- Gagliano, honorable Alfonso**, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux  
Projet de loi S-25, 20:8-18
- Gill, Lee**, directeur, Politique des lois commerciales, ministère de l'Industrie  
Projet de loi S-19, 10:11-2,18-21,25-6
- Gillespie, A. Ian**, président et chef de la direction, Société pour l'expansion des exportations  
Régime financier canadien et international, Société pour l'expansion des exportations (SEE), 2:25-37,40-57; 5:40-6,49-64
- Goulet, L.R.J. (Lou)**, sergent d'état-major, Direction des produits de la criminalité, Gendarmerie royale du Canada  
Projet de loi C-22, 15:39,42
- Grubel, Herb**, professeur, Département d'économie, Simon Fraser University  
Régime financier canadien et international, gains en capital, impôt, réduction, 3:24-46
- Gunn, Tom**, agent principal des investissements, Commission du régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario  
Projet de loi S-19, 13:40-6

**Hachey, Dell**, Director, Canadian and International Industrial Security Directorate, Supply Operations Services Branch, Public Works and Government Services Department  
Bill S-25, 20:13

**Hanly, Charles M.T.**, Member, Committee on the GST, Canadian Psychoanalytic Society  
Bill C-24, 19:36-7

**Hillier, Diana R.**, Director, Assurance Standards, Canadian Institute of Chartered Accountants  
Bill S-19, 13:35-9

**Hryciuk, Bruce A.**, First Vice-Chair, Board of Directors, Certified General Accountants Association of Canada  
Bill S-19, 13:17-23

**Intscher, Horst**, Executive Director, Transition Team – Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada, Finance Department  
Bill C-22, 14:27-8,32-3,36-7

**Kazanjian, John**, Partner, Osler, Hoskin & Harcourt and Counsel to the Coalition, Coalition for CBCA Reform  
Bill S-19, 13:54-62

**Kennedy, Sheryl**, Deputy Governor, Bank of Canada  
Domestic and international financial system, 9:18-21

**Killam, Tim**, Assistant Commissioner, Technical Operations Directorate, Royal Canadian Mounted Police  
Bill C-22, 15:33-43

**Kirby, Coleen**, Manager, Policy Section, Corporations Directorate, Industry Department  
Bill S-19, 10:13-4

**Knight, Malcolm**, Senior Deputy Governor, Bank of Canada  
Domestic and international financial system, 9:10,17,23,32

**Krishna, Vern**, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa  
Domestic and international financial system, capital gains tax, reduction, 3:6-24

**Kruyne, Bernard**, Managing Director, Global Trade Finance, RBC Dominion Securities, Royal Bank Group  
Domestic and international financial system, Export Development Corporation (EDC), 5:12-5,26-9,34-5

**Kyle, Ken**, Director of Public Issues, Canadian Cancer Society  
Bill C-24, 19:28-9,32

**Lalonde, Richard**, Chief, Financial Crimes Section, Financial Sector Policy Branch, Finance Department  
Bill C-22, 14:15-7,23-31,34; 16:19,27,33-7

**Landry, Louise**, Vice-President, Corporate Performance and Communications, Export Development Corporation  
Domestic and international financial system, Export Development Corporation (EDC), 2:40-1; 5:55-7

**Leadbeater, Alan**, Deputy Information Commissioner, Office of the Information Commissioner of Canada  
Bill C-22, 15:59-61,65

**Leckie, John**, Managing Director, Financial Institution and Trade Finance, Toronto Dominion Bank  
Domestic and international financial system, Export Development Corporation (EDC), 5:9-12,21-3,30,35-6,40

**Hachey, Dell**, directeur, Direction de la sécurité industrielle canadienne et internationale, Direction générale des services d'approvisionnement, ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux  
Projet de loi S-25, 20:13

**Hanly, Charles M.T.**, membre, Comité sur la TPS, Société canadienne de psychanalyse  
Projet de loi C-24, 19:36-7

**Hillier, Diana R.**, directrice, Normes de certification, Institut canadien des comptables agréés  
Projet de loi S-19, 13:35-9

**Hryciuk, Bruce A.**, premier vice-président, Conseil d'administration, Association des comptables généraux agréés du Canada  
Projet de loi S-19, 13:17-23

**Intscher, Horst**, directeur exécutif, Équipe de transition – Centre canadien d'analyse des opérations et déclarations financières et des rapports, ministère des Finances  
Projet de loi C-22, 14:27-8,32-3,36-7

**Kazanjian, John**, associé, Osler, Hoskin & Harcourt et avocat-conseil pour la Coalition pour la réforme de la LCSA  
Projet de loi S-19, 13:54-62

**Kennedy, Sheryl**, sous-gouverneure, Banque du Canada  
Régime financier canadien et international, 9:18-21

**Killam, Tim**, commissaire adjoint, Direction des opérations techniques, Gendarmerie royale du Canada  
Projet de loi C-22, 15:33-43

**Kirby, Coleen**, gestionnaire, Planification et politiques, Direction générale des corporations, ministère de l'Industrie  
Projet de loi S-19, 10:13-4

**Knight, Malcolm**, premier sous-gouverneur, Banque du Canada  
Régime financier canadien et international, 9:10,17,23,32

**Krishna, Vern**, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa  
Régime financier canadien et international, gains en capital, impôt, réduction, 3:6-24

**Kruyne, Bernard**, directeur général, Commerce mondial, RBC Dominion, Valeurs mobilières, Groupe financier Banque Royale  
Régime financier canadien et international, Société pour l'expansion des exportations (SEE), 5:12-5,26-9,34-5

**Kyle, Ken**, directeur, Questions d'intérêt public, Société canadienne du cancer  
Projet de loi C-24, 19:28-9,32

**Lalonde, Richard**, chef, Section des crimes financiers, Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances  
Projet de loi C-22, 14:15-7,23-31,34; 16:19,27-8,33-7

**Landry, Louise**, vice-présidente, Performance générale et communications, Société pour l'expansion des exportations  
Régime financier canadien et international, Société pour l'expansion des exportations (SEE), 2:40-1; 5:55-7

**Leadbeater, Alan**, sous-commissaire à l'information, Commissariat à l'information du Canada  
Projet de loi C-22, 15:59-61,65

**Leckie, John**, directeur général, Institutions financières et Financement des opérations commerciales, Banque Toronto Dominion  
Régime financier canadien et international, Société pour l'expansion des exportations (SEE), 5:9-12,21-3,30,35-6,40

**Legare, Marlene**, Senior Chief, Sales Tax Division, Tax Policy Branch, Finance Department  
Bill C-24, 19:12-3,18-21,38-42

**Levy, Gary**, Clerk of the Committee  
Bill C-25, 17:53-4  
Bill S-3, 2:23-4  
Committee, procedure, 13:40  
Organization meeting, 1:10,13

**Lussier, Paul**, President, Association de protection des épargnantes et investisseuses du Québec  
Bill S-19, 12:8-14

**MacKinnon, Mary Pat**, Director, Government Affairs, Canadian Co-operative Association  
Bill S-19, 12:25-6,29

**MacKnight, Robin**, Director, Canadian Tax Foundation  
Bill C-25, 17:26-34

**Martel, Paul**, Legal Counsel, Fasken Martineau Dumoulin  
Bill S-19, 10:19-20,27

**Martineau, Yvon**, Legal Counsel, Fasken Martineau DuMoulin  
Bill S-19, 12:17-23

**McAusland, David**, Vice-President and Chief Legal Officer and Secretary at Alcan and Member of the Coalition for CBCA Reform  
Bill S-19, 13:55-60

**McIninch, John**, Barrister and Solicitor, Torys, Canadian Bar Association  
Bill S-19, 13:24-7,32-3; 17:55-61,64-70

**McRoberts, Stan**, Research Economist, Review Team, Gowling, Strathy & Henderson  
Domestic and international financial system, Export Development Corporation (EDC), 4:14-22

**Michaud, Yves**, Founding Chair, Association de protection des épargnantes et investisseuses du Québec  
Bill S-19, 12:6-16

**Mintz, Jack**, President and Chief Executive Officer, C.D. Howe Institute  
Domestic and international financial system, capital gains tax, reduction, 1:37-55

**Mondou, Isabelle**, Counsel, Legislation and House Planning, Privy Council Office  
Bill C-37, 18:8-12,18

**Murray, Ian**, Chairman, Advisory Group on Anti-Money Laundering Legislation, Canadian Institute of Chartered Accountants  
Bill C-22, 15:77-89

**Phillips, Bruce**, Privacy Commissioner, Office of the Privacy Commissioner of Canada  
Bill C-22, 15:44-56

**Plumptre, Tim**, Senior Vice-President, Trade Finance and Correspondent Banking, Bank of Nova Scotia  
Domestic and international financial system, Export Development Corporation (EDC), 5:15-32,37-9

**Poddar, Satya**, Partner, Corporate Tax, Ernst & Young  
Domestic and international financial system, capital gains tax, reduction, 6:4-24

**Legare, Marlene**, chef principal, Division de la taxe de vente, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances  
Projet de loi C-24, 19:12-3,18-21,38-42

**Levy, Gary**, greffier du Comité  
Comité, procédure, 13:40  
Projet de loi C-25, 17:53-4  
Projet de loi S-3, 2:23-4  
Réunion d'organisation, 1:10,13

**Lussier, Paul**, président, Association de protection des épargnantes et investisseuses du Québec  
Projet de loi S-19, 12:8-14

**MacKinnon, Mary Pat**, directrice, Affaires gouvernementales, Association canadienne des coopératives  
Projet de loi S-19, 12:25-9

**MacKnight, Robin**, directeur, Association canadienne d'études fiscales  
Projet de loi C-25, 17:26-34

**Martel, Paul**, conseiller juridique, Fasken Martineau Dumoulin  
Projet de loi S-19, 10:19-20,27

**Martineau, Yvon**, avocat, Fasken Martineau Dumoulin  
Projet de loi S-19, 12:17-23

**McAusland, David**, vice-président, directeur général des Services juridiques et secrétaire à Alcan, et membre de la Coalition pour la réforme de la LCSA  
Projet de loi S-19, 13:55-60

**McIninch, John**, avocat, Torys, Association du Barreau canadien  
Projet de loi S-19, 13:24-7,32-3; 17:55-61,64-70

**McRoberts, Stan**, économiste responsable des recherches, Équipe chargée de l'examen, Gowling, Strathy & Henderson  
Régime financier canadien et international, Société pour l'expansion des exportations (SEE), 4:14-22

**Michaud, Yves**, président-fondateur, Association de protection des épargnantes et investisseuses du Québec  
Projet de loi S-19, 12:6-16

**Mintz, Jack**, président-directeur général, Institut C.D. Howe  
Régime financier canadien et international, gains en capital, impôt, réduction, 1:37-55

**Mondou, Isabelle**, conseillère, Législation et planification parlementaire, Bureau du Conseil privé  
Projet de loi C-37, 18:8-12,18

**Murray, Ian**, président, Groupe consultatif sur la Loi contre le recyclage financier des produits de la criminalité, Institut canadien des comptables agréés  
Projet de loi C-22, 15:77-89

**Phillips, Bruce**, commissaire à la protection de la vie privée, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada  
Projet de loi C-22, 15:44-56

**Plumptre, Tim**, vice-président principal, Financement des opérations commerciales et banques correspondantes, Banque de la Nouvelle-Écosse  
Régime financier canadien et international, Société pour l'expansion des exportations (SEE), 5:15-32,37-9

**Poddar, Satya**, associé, Impôt des sociétés, Ernst & Young  
Régime financier canadien et international, gains en capital, impôt, réduction, 6:4-24

**Rayner, Michael**, President, Canadian Institute of Chartered Accountants  
Bill S-19, 13:34,37-8

**Reid, Hon. John**, Information Commissioner of Canada, Office of the Information Commissioner of Canada  
Bill C-22, 15:57-68

**Robbie, David**, Vice-President, Trade Finance Division, CIBC  
Domestic and international financial system, Export Development Corporation (EDC), 5:20-1,30-1,34,38-40

**Ross, Gilles**, Senior Vice-President, Legal Services and Secretary, Export Development Corporation  
Domestic and international financial system, Export Development Corporation (EDC), 2:47-9; 5:48

**Seeto, Charlie**, Director, Financial Sector Policy Branch, Finance Department  
Bill C-22, 14:6-18,21-2,26-31,34

**Sénécal, David**, Acting Chief, Tax Treaties, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch, Finance Department  
Domestic and international financial system, Export Development Corporation (EDC), 2:10,18-23

**Shannon, Gerald E.**, Chair of Stakeholder Consultations, Review Team, Gowling, Strathy & Henderson  
Domestic and international financial system, Export Development Corporation (EDC), 4:18-22

**Siegel, Eric**, Executive Vice-President, Medium and Long-Term Financial Services, Export Development Corporation  
Domestic and international financial system, Export Development Corporation (EDC), 2:32-4,37-40,51-2,55-6; 5:46-7,52-3,57-9,63-4

**Sinai, Allen**, Chief Executive Officer and Chief Global Economist, Primark Decision Economics, Inc. (New York)  
Domestic and international financial system, capital gains tax, reduction, 7:46-70

**Soo, Richard**, Taskforce on Churches and Corporate Responsibility  
Bill S-19, 11:32-4,38-9

**Soutar, Ian**, Chairman, Pembroke MGMT  
Domestic and international financial system, capital gains tax, reduction, 7:5-9,14-5,18-28

**Spreutels, Jean**, President, Belgian Centre on Money Laundering  
Bill C-22, 15:6-23

**Tassé, Lyne**, Senior Project Leader (CBCA), Corporate Law Policy Directorate, Industry Department  
Bill S-19, 10:19,24

**Thiessen, Gordon G.**, Governor, Bank of Canada  
Domestic and international financial system, 9:4-33

**Thomson, Tamra L.**, Director, Legislation and Law Reform, Canadian Bar Association  
Bill C-22, 15:68,75-6  
Bill S-19, 17:55

**Thorning, Margo**, Senior Vice-President and Chief Economist, American Council for Capital Formation  
Domestic and international financial system, Export Development Corporation (EDC), 4:23-44

**Rayner, Michael**, président-directeur général, Institut canadien des comptables agréés  
Projet de loi S-19, 13:34,37-8

**Reid, honorable John**, commissaire à l'information du Canada, Commissariat à l'information du Canada  
Projet de loi C-22, 15:57-68

**Robbie, David**, vice-président, Division du financement des opérations commerciales, CIBC  
Régime financier canadien et international, Société pour l'expansion des exportations (SEE), 5:20-1,30-1,34,38-40

**Ross, Gilles**, premier vice-président du Contentieux et secrétaire, Société pour l'expansion des exportations  
Régime financier canadien et international, Société pour l'expansion des exportations (SEE), 2:47-9; 5:48

**Seeto, Charlie**, directeur, Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances  
Projet de loi C-22, 14:6-18,21-2,26-31,34

**Sénécal, David**, chef intérimaire, Conventions fiscales, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances  
Régime financier canadien et international, Société pour l'expansion des exportations (SEE), 2:10,18-23

**Shannon, Gerald E.**, président des audiences publiques, Équipe chargée de l'examen, Gowling, Strathy & Henderson  
Régime financier canadien et international, Société pour l'expansion des exportations (SEE), 4:18-22

**Siegel, Eric**, vice-président général, Services financiers à moyen et à long terme, Société pour l'expansion des exportations  
Régime financier canadien et international, Société pour l'expansion des exportations (SEE), 2:32-4,37-40,51-2,55-6; 5:46-7,52-3,57-9,63-4

**Sinai, Allen**, président-directeur général et économiste en chef, Primark Decision Economics, Inc. (New York)  
Régime financier canadien et international, gains en capital, impôt, réduction, 7:46-70

**Soo, Richard**, Taskforce on Churches and Corporate Responsibility  
Projet de loi S-19, 11:32-4,38-9

**Soutar, Ian**, président, Pembroke MGMT  
Régime financier canadien et international, gains en capital, impôt, réduction, 7:5-9,14-5,18-28

**Spreutels, Jean**, président, Centre sur le blanchiment d'argent de Belgique  
Projet de loi C-22, 15:6-23

**Tassé, Lyne**, agente principale de projet (LCSA), Direction de la politique des lois commerciales, ministère de l'Industrie  
Projet de loi S-19, 10:19,24

**Thiessen, Gordon G.**, gouverneur, Banque du Canada  
Régime financier canadien et international, 9:4-33

**Thomson, Tamra L.**, directrice, Législation et réforme du droit, Association du Barreau canadien  
Projet de loi C-22, 15:68,75-6  
Projet de loi S-19, 17:55

**Thorning, Margo**, première vice-présidente et économiste en chef, American Council for Capital Formation  
Régime financier canadien et international, Société pour l'expansion des exportations (SEE), 4:23-44

**Walker, Ross**, Chairman, Legal Liability Task Force, Canadian Institute of Chartered Accountants  
Bill S-19, 13:34-5,38

**Wall, Ron**, Director, Parliamentary Operations, Legislation and House Planning, Privy Council Office  
Bill C-37, 18:7-12,15-7

**Willis, Brian**, Senior Chief, Sales Tax Division, Tax Policy Branch, Finance Department  
Bill C-24, 19:14-8,22-8

**Wolburgh-Jenah, Susan**, General Counsel, Ontario Securities Commission  
Bill S-19, 13:7-16

**Wren, Peter**, Managing Director, Trade Finance, Bank of Montreal Domestic and international financial system, Export Development Corporation (EDC), 5:6-9,23-4,32-3,38

**Yaron, Gil**, Director, Citizens' Council on Corporate Issues  
Bill S-19, 11:9-20,23-4

**Walker, Ross**, président, Groupe de travail sur la responsabilité professionnelle, Institut canadien des comptables agréés  
Projet de loi S-19, 13:34-5,38

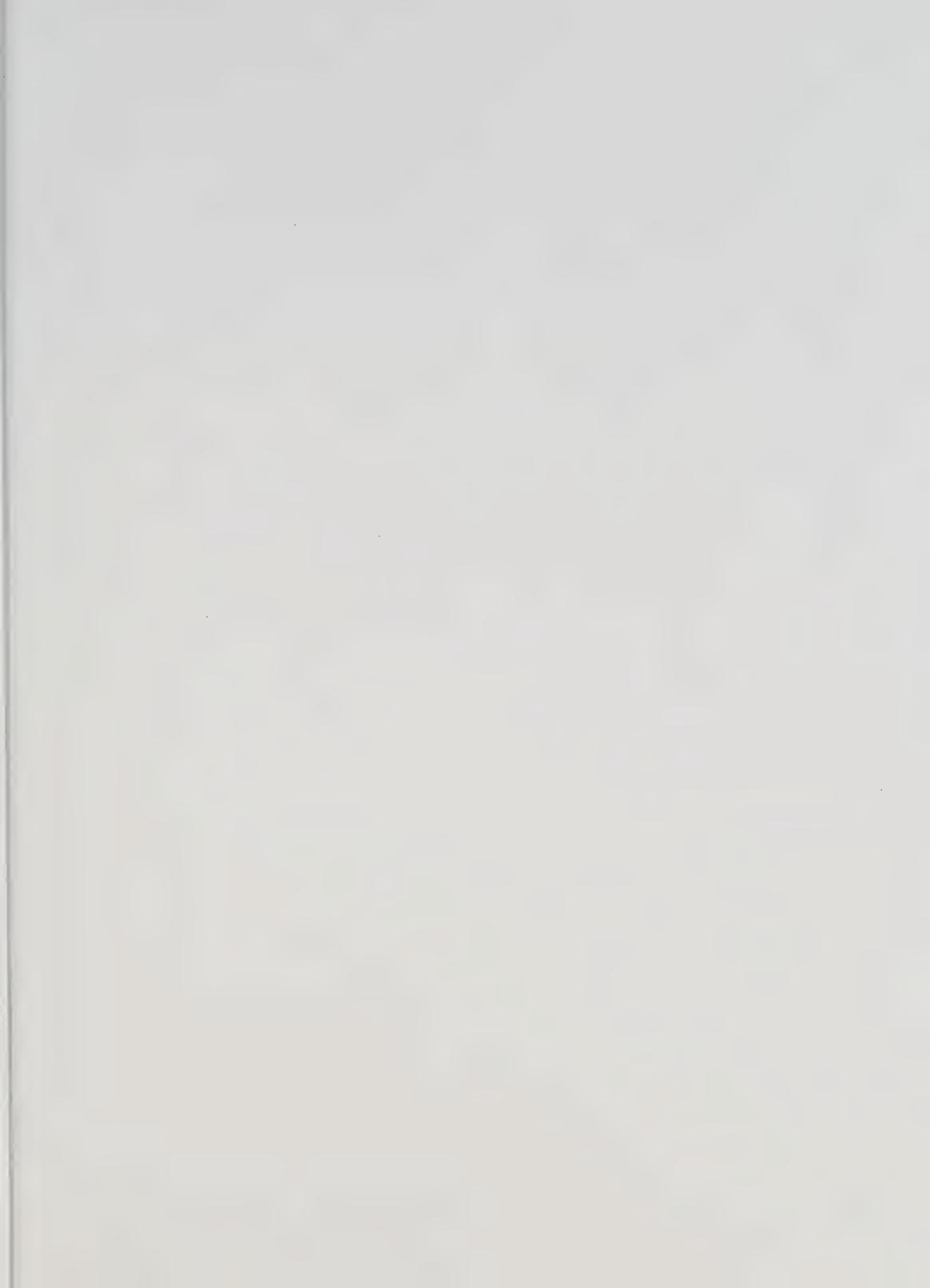
**Wall, Ron**, Directeur des relations parlementaires, Législation et planification parlementaire, Bureau du Conseil privé  
Projet de loi C-37, 18:7-12,15-7

**Willis, Brian**, chef principal, Division de la taxe de vente, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances  
Projet de loi C-24, 19:14-8,22-8

**Wolburgh-Jenah, Susan**, avocate générale, Commission des valeurs mobilières de l'Ontario  
Projet de loi S-19, 13:7-16

**Wren, Peter**, directeur général, Financement des opérations commerciales, Banque de Montréal  
Régime financier canadien et international, Société pour l'expansion des exportations (SEE), 5:6-9,23-4,32-3,38

**Yaron, Gil**, directeur, Citizens' Council on Corporate Issues  
Projet de loi S-19, 11:9-20,23-4





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Edition  
45 Boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

Available from:  
Public Works and Government Services Canada — Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En vente:  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

6320







